

Gli orientamenti del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro sulla Nota di aggiornamento al DEF 2018

Come noto, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro ha competenza ad esaminare in specifiche sessioni istruttorie il Documento di Economia e Finanza e la relativa Nota di aggiornamento, nonché il disegno di legge di bilancio. Le valutazioni espresse in questa fase dell'anno si agganciano al parere sul DEF 2018 illustrato lo scorso maggio in Parlamento. In quella occasione erano state rimarcate quattro emergenze nazionali su cui si chiedeva l'intervento urgente del Governo: povertà, Mezzogiorno, lavoro giovanile, famiglia. In vista della pubblicazione della Nota di aggiornamento al DEF 2018 e della presentazione del disegno di legge di bilancio, le parti sociali hanno avviato una istruttoria interna condividendo la visione di un Paese che investe, cresce, riduce

i divari esistenti, soprattutto sul mercato del lavoro. Per ridurre l'incertezza e favorire la stabilità necessaria alla programmazione di famiglie e imprese, è indispensabile costruire una serie di interventi

impostati in modo da "dare con chiarezza il senso di un Paese in marcia, unito, efficiente ed inclusivo, capace di creare opportunità per i giovani e di tutelare tutte le generazioni".

Le Parti sociali sono convinte che occorra orientare il Paese nella direzione che assicuri la crescita costante sul medio periodo e ad imboccare un percorso credibile di riduzione del debito pubblico: l'obiettivo primario resta quello - più volte segnalato - di incrementare l'occupazione. Solo crescendo di più e in modo costante si creano infatti le premesse per un realistico rientro del debito pubblico, per generare risorse per gli investimenti e aumentare la domanda di lavoro. Il punto da cui partire è l'impatto che la crisi globale ha prodotto sulla già molto marcata segmentazione del mercato del lavoro: inaccettabile segmentazione demografica, territoriale, di genere. Pochi dati di sintesi illustrano lo scenario. A fronte di un incremento medio della disoccupazione fra il 2008 e il 2014 di 6,6 punti, il tasso è salito del 22,5% per i 15-24enni e del 9,7% per i 25-34enni. Al termine della crisi, nel 2016 in Italia era occupato un sesto dei giovani fra 15 e 24 anni (contro circa la metà in Germania e quasi un terzo nella media UE); gli occupati fra i 15 e i 24 anni erano uno su 10 nelle aree del Mezzogiorno, contro uno su cinque al Nord; il tasso di occupate si attestava sul 48%, oltre 18 punti in meno degli occupati maschi e oltre 12 punti al di sotto della media europea, con un 31,7% calcolato sulle regioni del Mezzogiorno e un 58%



SOMMARIO

Osservatorio italiano sulle politiche in materia di blockchain: CNEL e Università Roma Tre analizzano le possibili applicazioni della nuova tecnologia in ambito pubblico	3
Dichiarazione "Cooperazione per una partnership europea sulla blockchain" (10-4-2018)	5
Dalla normativa europea sul distacco al contrasto ai finti lavoratori autonomi. Cosa fanno le autorità ispettive in Europa e cosa si può fare	6
Cassazione: il consenso dei singoli lavoratori non è sufficiente a rendere legittima l'installazione di sistemi di videosorveglianza	9
Il welfare bilaterale in Italia: fotografia in chiaroscuro di una realtà dal potenziale ancora largamente inespresso	10
Motivi di esclusione dalle gare pubbliche: il caso del trasferimento di azienda	12
Ancora in vigore il divieto della contemporanea iscrizione a più percorsi universitari	13
Il complesso sistema dei CPI tra soddisfazione espressa dagli utenti e forti criticità segnalate dagli operatori	14
La UE dinanzi alla sfida del lavoro che cambia	16
Politiche del lavoro: le principali novità normative	17

Le priorità del CNEL in materia di politiche sociali e del lavoro nella direttiva del Presidente Treu sulle attività di programma 2018

La direttiva generale emanata dal Presidente Treu il 18 maggio scorso sul programma di attività del CNEL per l'anno 2018 contiene un'ampia sezione dedicata alle analisi e proposte in materia di politiche sociali e del lavoro, che dovranno rappresentare - insieme al miglioramento dell'Archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro e all'analisi della contrattazione (vedi al riguardo l'approfondimento contenuto nel Notiziario dell'Archivio contratti n. 30) - uno dei nuclei principali di impegno del nuovo Consiglio insediatosi il 5 giugno scorso.

Le idee del CNEL sulla nota di Aggiornamento al Decreto di Economia e Finanza 2018

continua dalla prima pagina

al Nord.

L'evidenza mostra che sono aumentati le disuguaglianze, la povertà assoluta e il lavoro povero, il divario Nord-Sud. Le parti sociali sottolineano che questi gravi squilibri di ordine strutturale, in assenza di mirati interventi che portino sul mercato del lavoro più giovani e più donne, sono destinati ad acuirsi a causa della sovrapposizione con un altro fenomeno strutturale, quello demografico. Le risorse andrebbero concentrate attorno a un patto strategico per il lavoro di giovani e donne, come strumento di contrasto alla mancata partecipazione al mercato del lavoro, alla povertà e al disagio sociale derivanti dalla sotto-occupazione e dal lavoro povero. Rafforzano questa idea tutte le evidenze che mostrano come, usciti dalla crisi, non siano ancora state raggiunte le ore complessive lavorate rispetto al periodo precedente. Sul tema cruciale degli investimenti, le organizzazioni - rilevando come al problema della carenza di risorse si aggiunga quello della *governance* istituzionale della politica economica e industriale - sollecitano interventi con risultati misurabili lungo alcune direttrici strategiche: colmare il gap in infrastrutture sociali con politiche di inclusione, ossia investire nei settori cruciali istruzione e salute per rimettere in moto l'ascensore sociale; avviare un piano straordinario di investimenti in politiche attive potenziando i servizi per il lavoro, a partire da quelli pubblici, e prevedendo la stabilizzazione e valorizzazione del personale.

Appare centrale il ruolo degli investimenti nel digitale per la loro funzione di volano della produzione di ricchezza e della crescita della società, per un duplice impatto sul sistema economico: diretto attraverso il capitale *ICT* delle imprese, e indiretto attraverso la produttività del lavoro. Inoltre, per contrastare gli effetti del passaggio al digitale in termini di disoccupazione tecnologica, è necessario che gli investimenti riguardino anche altri settori del futuro, in particolare l'economia circolare e la *green economy*. L'istruzione e la riqualificazione del lavoro sono considerati essenziali per rimettere in moto l'ascensore sociale. All'inadeguatezza del sistema di istruzione tecnica e al fenomeno dei *NEET*, si dovrebbe rispondere valorizzando le competenze e ponendo al centro delle priorità formative di scuola/università l'innalza-

mento dei livelli di istruzione. Poiché la crescita economica del Paese non è conseguibile senza la crescita delle competenze delle persone, "investire nei processi formativi e rendere il fattore lavoro più rispondente alle esigenze del mercato è indispensabile non soltanto per accrescere il tasso di partecipazione al mercato stesso, ma per intervenire su un preoccupante e marcato processo di spopolamento ed emigrazione in corso da vari anni e che coinvolge anche le aree più sviluppate del Paese. (...) Affrontare la sfida di una formazione adeguata alla domanda del fattore lavoro è inoltre necessario se si intende contrastare gli squilibri dell'invecchiamento demografico beneficiando delle risorse immigrate". Il paradosso che pone accanto agli sconsolanti dati sull'occupazione giovanile l'incremento del numero di imprese che non trovano sul mercato figure di tecnici specializzati pone l'esigenza di rimediare allo strutturale di orientamento. Infatti, i dati mostrano come alla carenza di personale formato non sempre le imprese rispondono formando in proprio le figure di cui hanno necessità: il credito di imposta riconosciuto da Industria 4.0 alle imprese che fanno formazione interna è utilizzato solo dal 30 % delle imprese. Per contrastare la crescita delle disuguaglianze, freno alla crescita del Paese, l'azione del Governo dovrebbe essere rivolta principalmente in questa direzione. A tal fine la riduzione del cuneo fiscale legato al lavoro renderebbe meno conveniente il lavoro precario e più competitivo e attrattivo per le imprese il lavoro stabile. Si ricorda che l'andamento della pressione fiscale è stato negli anni influenzato dalla crescita dell'imposizione locale, con il gettito delle addizionali che ha continuato a crescere in risposta ai tagli di risorse imposti a Regioni e Comuni, e che circa il 90% delle addizionali è corrisposto dai lavoratori dipendenti e dai pensionati. In merito al lavoro pubblico, servirebbe un piano di rilancio della Pubblica Amministrazione, centrato sul riordino della normativa vigente in materia di attività amministrativa, sul marcato impulso alla semplificazione a tutti i livelli di governo e su un piano di assunzioni che garantisca, oltre allo sblocco del *turn over*, l'accesso di giovani per garantire nuove competenze nei settori o territori maggiormente carenti, e che assicuri il necessario ricambio generazionale.

Le priorità del CNEL in materia di politiche sociali e del lavoro nella Direttiva del Presidente Treu sulle attività di programma 2018

Viene innanzitutto programmata la predisposizione dell'edizione 2018 del Rapporto CNEL sul mercato del lavoro, verrà presentato il 6 dicembre ed avrà un'impostazione innovativa, accogliendo i contributi di soggetti, pubblici e privati, a vario titolo attivi sul fronte delle politiche del lavoro, quali ISTAT, ANPAL, INAPP, ecc., secondo quella logica di collaborazione e di dialogo interistituzionale che caratterizza l'attuale fase di attività del CNEL. Oltre alle tendenze in materia di relazioni industriali, il Rapporto dedicherà spazio - fra le altre cose - ai problemi della disoccupazione giovanile, al lavoro nella Gig Economy ed ai working poors. In riferimento alle disposizioni di legge sull'istituzione presso il CNEL di un Organismo Nazionale di Coordinamento per le politiche di integrazione sociale degli stranieri (art. 40, c. 3, della legge 6 marzo 1998, n. 40 e art. 42, c. 3, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), la direttiva presidenziale prevede la costituzione presso il CNEL di un Osservatorio sugli immigrati nel mercato del lavoro e nella società italiana, per "fornire informazione, in raccordo con il Ministero del Lavoro e altre organizzazioni pubbliche e private sugli indici di integrazione degli immigrati" (costituitosi presso il CNEL nel luglio scorso). Di particolare rilievo, inoltre, appare l'inclusione nel programma di attività della ripresa, attraverso un'apposita convenzione con l'ISTAT, dell'im-

pegno diretto del CNEL nell'analisi degli indicatori BES e del loro impatto nei contesti territoriali, che si tradurrà nella partecipazione attiva del CNEL alla predisposizione del rapporto BES 2018. Il tema dell'impatto dell'innovazione tecnologica sull'organizzazione del lavoro verrà sviluppato anche con particolare riferimento al settore pubblico (in collaborazione con il Dipartimento della Funzione Pubblica), con particolare riguardo al miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni e alla qualità dei servizi erogati. L'obiettivo definito nella direttiva è quello di "avanzare proposte di politiche pubbliche (...) finalizzate a costruire un nuovo rapporto con i cittadini, basato sulla trasparenza, la partecipazione e l'accountability". Nella direttiva è inoltre stabilito che il CNEL, in collaborazione con l'Università Roma Tre, promuova "indagini, misurazioni, studi, seminari e conferenze" al fine di valutare l'impatto della tecnologia blockchain, anche in funzione di possibili applicazioni della stessa nel campo dell'economia e del mercato del lavoro. Al riguardo, ricordiamo che un primo importante risultato, proprio in attuazione della direttiva in esame, è stato conseguito con la costituzione presso il CNEL dell'Osservatorio italiano sulle politiche in materia di Blockchain, avvenuta il 3 luglio scorso, cui è dedicato uno specifico approfondimento in altra parte di questo Notiziario.

L'Osservatorio in materia di Blockchain

Osservatorio italiano sulle politiche in materia di blockchain: CNEL e Università Roma Tre analizzano le possibili applicazioni della nuova tecnologia in ambito pubblico¹



Con la costituzione dell'Osservatorio Italiano sulle politiche in materia di Blockchain, avvenuta il 3 luglio scorso, il CNEL e l'Università degli studi Roma Tre hanno avviato un percorso di collaborazione per approfondire e valutare le possibili applicazioni della nuova tecnologia (originariamente creata per gestire transazioni finanziarie nell'ambito delle c.d. criptovalute) ad alcuni importanti settori della vita economica e sociale del Paese, quali, ad esempio, le politiche del lavoro e quelle previdenziali. Al riguardo, si segnala che questo Notiziario presenta, in allegato, il primo numero di una nuova collana di approfondimenti scientifici del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro dedicato proprio al tema "Blockchain e politiche del lavoro", nel quale viene effettuata una "ricognizione complessiva delle potenzialità applicative della Blockchain al mercato del lavoro italiano, con particolare riferimento alle politiche attive del lavoro e alla previdenza sociale"². Le note che seguono sono dedicate ad illustrare i contenuti delle principali riflessioni emerse durante il convegno di presentazione al CNEL dell'Osservatorio italiano, che si collega una più vasta iniziativa internazionale facente capo al Blockchain Observatory and Forum creato dall'Unione Europea il 1° febbraio scorso³.

Durante i lavori del convegno si è evidenziato innanzitutto come, in una prospettiva di sistemizzazione per scopi sociali di ingenti masse di informazioni digitali, alimentate da sorgenti diverse e giacenti in differenti depositi, la tecnologia blockchain comporti il superamento della logica di confluenza e assemblaggio delle informazioni in archivi digitali centralizzati (di complessa realizzazione e di ancor più difficile gestione), spostando la funzione sull'interoperabilità dei vari database "decentralizzati", dei cui contenuti è in grado di garantire l'immutabilità e la certificabilità. Grazie alla possibilità di condividere quantità praticamente illimitate di dati crittografati fra soggetti pubblici e privati forniti di adeguati codici di accesso, la tecnologia blockchain assicura livelli di precisione, sicurezza, trasparenza e affidabilità non paragonabili a quelli di qualunque altro processo di interconnessione digitale, a condizione che ogni passaggio venga eseguito in conformità a regole condivise ed omogenee da parte di tutti coloro che sono abilitati alla gestione dei singoli data-base.

Muovendo da tali presupposti, la tecnologia blockchain può offrire un efficiente supporto operativo per assicurare il coordinamento e l'implementazione di molti processi collegati alla realizzazione delle riforme in materia di politiche del lavoro in-

trodotte negli ultimi anni, sui quali ha iniziato a concentrarsi l'attenzione del team di ricerca congiunto CNEL-Università Roma Tre che cura l'Osservatorio. Un esempio concreto è rappresentato dalla gestione delle informazioni detenute nel c.d. "Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro", del quale l'art. 13 del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150, ha affidato la realizzazione all'ANPAL "in cooperazione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano, l'INPS e l'ISFOL, valorizzando e riutilizzando le componenti informatizzate realizzate dalle predette amministrazioni". Come esplicitato nella norma poc'anzi richiamata, il "Sistema informativo unitario" integra elementi che afferiscono a differenti tipologie di servizi per il lavoro, quali: a) il sistema informativo dei percettori di ammortizzatori sociali; b) l'archivio informatizzato delle comunicazioni obbligatorie; c) i dati relativi alla gestione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro; d) il sistema informativo della formazione professionale". A sua volta, il successivo art. 14, comma 1, precisa che "Le informazioni del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro costituiscono il patrimonio informativo comune del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS, dell'INAIL, dell'ISFOL, delle regioni e province autonome, nonché dei centri per l'impiego, per lo svolgimento dei rispettivi compiti istituzionali". La presentazione dell'iniziativa CNEL-Università Roma Tre è stata dunque l'occasione per avviare - per la prima volta e pubblicamente - un confronto inter-istituzionale (e tra le istituzioni e il mondo scientifico e universitario) sull'applicazione della tecnologia blockchain ad attività svolte dalla pubblica amministrazione, al fine di realizzare una effettiva integrazione operativa dei sistemi informatizzati già in uso presso le amministrazioni impegnate sul fronte delle politiche attive del lavoro. Una prima ricaduta importante si potrebbe avere ai fini della costruzione e dell'alimentazione continua del Fascicolo Elettronico del Lavoratore (FEL) previsto dall'art. 14, comma 2, del decreto legislativo n. 150/2015 e contenente le "informazioni relative ai percorsi educativi e formativi, ai periodi lavorativi, alla fruizione di provvidenze pubbliche e ai versamenti contributivi ai fini della fruizione di ammortizzatori sociali". Si tratta di un elemento di politica attiva del lavoro che richiede la messa a sistema di dati e informazioni provenienti da diversi soggetti

continua a pag. 4 >>

L'Osservatorio in materia di Blockchain

segue da pag. 3

pubblici e privati, quali ANPAL, Ministero del lavoro, Centri per l'Impiego, INPS, INAIL, Fondi interprofessionali e altri soggetti deputati alla formazione professionale, istituzioni scolastiche, Università, MIUR. La tecnologia Blockchain, per le sue caratteristiche operative, può rendere agevole il coordinamento dei vari sistemi informativi attualmente generati e gestiti dai diversi attori della rete nazionale delle politiche del lavoro, senza necessità di creare nuove banche dati centralizzate, né di trasferire o duplicare dati esistenti. Infatti, la creazione di una "catena di blocchi" tra i diversi soggetti della rete nazionale PAL permetterebbe agli stessi di conservare la piena titolarità e l'esclusiva

gestione delle basi di dati in proprio possesso, contribuendo altresì alla costruzione e all'implementazione dei singoli "blocchi" della catena tramite l'inserimento dei dati e delle registrazioni di propria competenza, riguardanti ogni singolo lavoratore, secondo una logica di processo a formazione progressiva.

Ma un'organizzazione delle informazioni di questo tipo si presta - se adeguatamente strutturata, gestita e controllata - a soddisfare molte altre esigenze connesse alla realizzazione del nuovo modello di politiche attive del lavoro delineato dalle ri-

continua a pag. 5 >>

ATTORE	PATRIMONIO INFORMATIVO DA IMMETTERE NELLA BLOCKCHAIN
Lavoratore richiedente/destinatario AdR	- Domanda di rilascio AdR
INPS	- Percezione da parte del destinatario dell'indennità NASPI da almeno 4 mesi - Percezione REI
ANPAL	- Dati Comunicazioni Obbligatorie del destinatario (precedenti e successive all' AdR) - Anagrafe soggetti erogatori accreditati a livello nazionale e a livello regionale che abbiano manifestato interesse all'erogazione dei servizi per l'AdR - Verifica condizioni per l'erogazione ai soggetti erogatori degli "importi a risultato" e delle "Free4Services" - Quantificazione AdR
CENTRI PER L'IMPIEGO	- Stato di disoccupazione (DID) - Patto di servizio personalizzato - Domanda di percezione dell'AdR - Profilo personale di occupabilità - Assenza di condizioni ostative (contemporanea fruizione di ulteriori misure di politica attiva, tirocini, ecc.) - Appuntamenti con il destinatario
PATRONATI AUTORIZZATI	- Domanda AdR da parte dei destinatari
SOGGETTI EROGATORI (CENTRI PER L'IMPIEGO, AGENZIE PER IL LAVORO PUBBLICHE E PRIVATE ACCREDITATE)	- Registrazione richiesta del servizio di assistenza alla ricollocazione (SAR) - Nominativo tutor assegnato - Programma di ricerca intensiva di lavoro - Assistenza alla persona e iniziative di formazione - Promozione del profilo professionale del lavoratore per ricerca intensiva opportunità occupazionali - Tracciatura delle verifiche e dei momenti del SAR - Mancata risposta del destinatario alle attività concordate - Estrema offerta di lavoro congrua - Inserimento della eventuale mancata risposta all'offerta di lavoro congrua e mancata partecipazione ingiustificata alle attività concordate
STRUTTURE TERRITORIALI DELLE ASSOCIAZIONI DI RAPPRESENTAZA DEI DATORI DI LAVORO	- Proposte di lavoro congrue rese disponibili e visibili agli enti erogatori

Tabella 1 - I "blocchi" di competenze relative alla misura dell'assegno di ricollocazione. Lo schema è tratto dal Quaderno del Cnel a cura di S. Ciucciiovino e M. Faioli su "Blockchain e politiche del lavoro".

L'Osservatorio in materia di Blockchain

segue da pag. 4

forme degli ultimi anni. Un "caso di studio" esaminato proprio in occasione dell'iniziativa promossa dal CNEL è quello relativo alla gestione dell'assegno di ricollocazione di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 150/2015. Com'è noto, la procedura di richiesta, erogazione, gestione e verifica degli esiti dell'assegno di ricollocazione interseca una pluralità di soggetti, pubblici e privati, ognuno dei quali esercita la propria competenza su uno o più segmenti del processo, alcuni dei quali ancorati al rispetto di determinate condizionalità. Nella tabella 1 (a pag. 4) è riportata una breve illustrazione schematica dei vari "blocchi" di competenze relative alla misura dell'assegno di ricollocazione che potrebbero essere verificati, tracciati e resi reciprocamente esigibili tra i vari attori attraverso una configurazione "Permissioned Ledger" della blockchain⁴.

La gestione di un processo così articolato richiede la possibilità di registrare e certificare in modo sicuro, attendibile, temporalmente definito ed immutabile i dati e le informazioni concernenti sia lo status delle persone interessate, sia le relazioni che si instaurano fra queste e i servizi coinvolti (richiesta di assegno, definizione del profilo di occupabilità, quantificazione dell'assegno, politiche attive proposte, risposta del beneficiario, ecc.). Attraverso la tecnologia blockchain potrebbe essere quindi possibile, in ogni fase del processo, verificare e rendere visibili i requisiti soggettivi dei destinatari, impostare e gestire efficacemente il servizio di assistenza alla ricollocazione, tracciare le misure di politica attiva proposte e ricevute, facilitare l'incontro tra domanda e offerta congrua, rafforzare i meccanismi di condizionalità (anche attraverso l'uso degli "smart contracts"), monitorare costantemente ed in tempo reale il funzionamento del sistema ed il comportamento dei singoli attori⁵.

Note

1. I contenuti del presente articolo sono stati elaborati sulla base ed in riferimento ai contributi presentati da Silvia Ciucciuvino, Michele Faioli e Alessandro Toscano in occasione del convegno di presentazione dell'Osservatorio Italiano Blockchain CNEL/Università Roma Tre, svoltosi al CNEL il 3 luglio 2018 e presieduto da Tiziano Treu. Al convegno sono altresì intervenuti Peter Zilgalvis, Head of Unit for Digital Innovation and Blockchain European Commission, Maurizio Del Conte, presidente dell'ANPAL e Antonio De Luca in rappresentanza dell'INPS.

2. La collana "I quaderni del CNEL" raccoglie studi realizzati da esperti del Consiglio, ricercatori e studiosi esterni, nell'ambito di accordi di collaborazione o di seminari presso l'Organo.

3. La costituzione di un Forum e di un Osservatorio europei, a sua volta, ha rappresentato la premessa per la sottoscrizione di un documento di partnership fra i membri dell'UE (al quale hanno già aderito 24 Paesi, tra i quali non figura per ora l'Italia) per rendere strutturale la cooperazione in materia di tecnologia blockchain. Una selezione dei contenuti del documento di partnership europea, sottoscritto il 10 aprile 2018, è pubblicata nel riquadro qui a fianco.

4. Questa configurazione, preferibilmente utilizzabile in ottica di servizio pubblico, prevede che il controllo della catena venga effettuato da un "soggetto esponenziale" (nel caso specifico delle politiche del lavoro, l'ANPAL) e l'accesso ai blocchi sia riservato ad un numero limitato di operatori accreditati che agiscono in modo indipendente (e con chiavi asimmetriche di accesso e visibilità dei dati), ma secondo un codice di governance condiviso.

5. Per una disamina più approfondita delle possibilità applicative della tecnologia blockchain al settore delle politiche attive del lavoro e previdenziali si rimanda alla documentazione illustrata dai relatori in occasione del convegno tenutosi al CNEL il 3 luglio 2018, con particolare riguardo ai contributi di Silvia Ciucciuvino (CNEL/Università Roma Tre), Michele Faioli (CNEL/Università Roma Tor Vergata) e Alessandro Toscano (Università Roma Tre), disponibili al seguente link: <https://www.cnel.it/Comunicazione-e-Stampa/Notizie/ArtMID/694/ArticleID/293/BLOCKCHAIN-COSTITUITO-L%e2%80%99OSSERVATORIO-ITALIANO-CNEL-UNIVERSITA%e2%80%99-ROMA-TRE>

Dichiarazione "Cooperazione per una partnership europea sulla blockchain" (10-4-2018)*

"Nell'ottobre 2017, il Consiglio europeo ha chiesto alla Commissione europea di presentare un approccio europeo alla blockchain e ha invitato la Commissione a presentare iniziative per rafforzare le condizioni quadro che consentano all'UE di esplorare nuovi mercati e di riaffermare il ruolo guida della sua industria.

La Commissione europea ha già lanciato l'Osservatorio e il Forum Blockchain dell'UE nel febbraio 2018 e investirà circa 300 milioni di euro in progetti a sostegno dell'uso di blockchain in una serie di settori tecnici e sociali attraverso il suo programma Horizon 2020. Gli Stati membri sono stati molto attivi nel sostenere ecosistemi blockchain, iniziando esperimenti e annunciando azioni a livello governativo. Anche il settore privato sta attivamente aprendo la strada alla blockchain per migliorare l'efficienza, aumentare la fiducia e promuovere la crescita. Le tecnologie blockchain e ledger-distribuite sono viste come particolarmente promettenti nel garantire maggiore sicurezza, integrità e trasparenza nell'erogazione dei servizi, nell'applicazione delle normative e nell'assicurare efficienza nella conformità legale.

Al fine di sfruttare le numerose opportunità della blockchain ed evitare un approccio frammentato, i firmatari di questa dichiarazione accettano di collaborare per stabilire un Partenariato Blockchain Europeo al fine di sviluppare un'infrastruttura blockchain in grado di migliorare servizi digitali incentrati sul valore, affidabili e incentrati sull'utente, attraverso le frontiere, all'interno del mercato unico digitale.

(...)

III. I firmatari di questa dichiarazione lavoreranno insieme per sostenere i seguenti obiettivi di un Partenariato Blockchain Europeo:

7. Ciascun firmatario designerà un rappresentante per collaborare con la Commissione europea al fine di portare avanti il partenariato e completare le seguenti azioni, avvalendosi anche delle competenze raccolte attraverso l'Osservatorio e il Forum Blockchain dell'UE:

a. Entro settembre 2018, individuazione di una serie iniziale di servizi digitali transfrontalieri esistenti del settore pubblico che otterrebbero un valore aggiunto dal supporto di un'infrastruttura di servizi blockchain e inizieranno a esplorare altri casi d'uso;

b. Entro la fine del 2018, assistere la Commissione nella preparazione delle specifiche tecniche di questa iniziativa, definire il modello di governance appropriato e identificare altre condizioni quadro che sono essenziali per il suo successo (compresa la conformità ai requisiti normativi). Dovrebbe essere prestata la debita attenzione alla possibile cooperazione tra il settore pubblico e il settore privato;

8. I firmatari di questa dichiarazione condivideranno le esperienze, le migliori pratiche e gli aspetti chiave relativi all'attuazione delle applicazioni blockchain.

I firmatari di questa dichiarazione invitano la Commissione europea a prendere le misure necessarie, se utili a sostegno degli obiettivi della presente dichiarazione, e in particolare proponendo la blockchain come nuova infrastruttura di servizi digitali nel programma di lavoro nell'ambito della Struttura di Connessione Europea e continuando a sostenere progetti di blockchain nell'ambito di Orizzonte 2020. L'intenzione è di avviare le prime iniziative transfrontaliere entro la fine del 2019.

I firmatari di questa dichiarazione invitano tutti gli Stati membri, i paesi EFTA e SEE a partecipare a questa cooperazione."

* Paesi firmatari ad agosto 2018: Austria, Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Olanda, Norvegia, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Regno Unito, Grecia, Romania e Danimarca.

Dalla normativa europea sul distacco al contrasto ai finti lavoratori autonomi. Cosa fanno le autorità ispettive in Europa e cosa si può fare



contributo di Feliciano Iudicone
Fondazione Giacomo Brodolini

Cos'è il "distacco di lavoratori"

Il "distacco transnazionale di lavoratori", ancora poco conosciuto tra i non addetti ai lavori, è quell'istituto tramite il quale un lavoratore normalmente impiegato in un paese presta un servizio in un altro paese europeo per un periodo limitato di tempo. Secondo le stime comunitarie¹, si tratta di un fenomeno che coinvolge circa lo 0.4% dei lavoratori in Unione Europea, e che, tuttavia, ha conosciuto tra il 2012 e il 2016 un tasso di crescita annuo pari al 10%, creando crescente attenzione in quei settori e in quei paesi maggiormente coinvolti. Si tratta in particolare dei settori delle costruzioni e dei trasporti, mentre i paesi dove il dibattito sull'uso e l'abuso del distacco è più sentito sono quelli a maggior rischio di social dumping, stante il più elevato costo del lavoro rispetto ai concorrenti europei e il netto squilibrio tra i distacchi in entrata e quelli in uscita, come il Belgio e la Francia. L'Italia si colloca in una posizione intermedia, avendo ricevuto circa 61.000 certificati di distacco dalle autorità estere nel 2016², prevalentemente da Germania, Francia, Spagna, Slovenia e Romania, ed avendo a sua volta prodotto 106.000 certificati per distacchi in uscita nel 2016, prevalentemente verso Svizzera, Francia e Germania, questi ultimi corrispondenti a circa 59.000 lavoratori³. Al fine di evitare ostacoli alla libertà di circolazione dei lavoratori dovuti alla frammentazione della carriera contributiva, e in ragione della ragionevole temporaneità dell'occupazione all'estero, il Regolamento comunitario 883/2004 consente al lavoratore distaccato di rimanere affiliato al sistema di sicurezza sociale nel paese dove lavora abitualmente.

In caso di rapporto dipendente, il lavoratore distaccato è comunque coperto dalla normativa del paese di destinazione in un preciso nucleo di materie, tra cui la salute e la sicurezza sul lavoro, l'orario massimo di lavoro e i periodi minimi di riposo, la durata delle ferie retribuite e i minimi salariali, come da Direttiva 96/71/CE, attuata in Italia dal Decreto Legislativo 136/2014⁴.

Per esempio un lavoratore impiegato in Italia che viene distaccato in Belgio continuerà a versare i contributi sociali all'INPS ma vedrà il suo salario adeguato al livello eventual-

mente più elevato previsto in Belgio.

Tali disposizioni tentano di realizzare un non facile equilibrio tra il principio della libertà di impresa da un lato, e quello di parità di trattamento dei lavoratori dall'altro, garantendo al contempo una equa concorrenza tra imprese all'interno del mercato unico. Tuttavia il raggiungimento di tali obiettivi è reso complicato perlomeno da tre ordini di fattori.

Il gap informativo

Il primo riguarda la conoscenza stessa da parte dei datori di lavoro e dei lavoratori delle norme europee e delle normative giuslavoristiche dei paesi in cui si va ad operare, un aspetto che sconta altresì ostacoli di natura linguistica.

A tal proposito l'Unione Europea ha introdotto una serie di misure, tra cui le più interessanti sono il portale dell'Eures, contenenti informazioni di base sulle condizioni di impiego da rispettare in ogni paese europeo e i punti di contatto nazionali; e l'introduzione dell'obbligo per gli Stati Membri di realizzare un portale web relativo al distacco con medesime e più approfondite finalità informative⁵. Si tratta di sforzi encomiabili ma non risolutivi, anche a fronte della complessità delle materie trattate e della difficoltà di raggiungere efficacemente le persone interessate. Per quanto riguarda l'Italia, la sezione relativa ai minimi salariali applicabili risulta di difficile comprensione, toccando una materia, d'altronde, già particolarmente complessa in ragione di un numero esorbitante di contratti collettivi di cui non è accertata la rappresentatività.

Tasse, contributi e concorrenza

Le differenze in materia di contribuzioni dovute per la sicurezza sociale e agli altri oneri fiscali rappresentano un secondo forte fattore di squilibrio.

Come anzidetto, i contributi sociali continuano ad essere pagati nel paese di origine durante il periodo di distacco (fino ad a un massimo di 24 mesi), mentre le imposte sul reddito seguono convenzioni bilaterali che di norma consentono di imputare il reddito nel paese di origine se il periodo in cui si è impiegati all'estero non supera i 183 giorni l'anno.

Secondo i dati più recenti dell'Eurostat, relativi al 2017, l'in-

continua a pag. 7 >>

Il distacco transnazionale di lavoratori

segue da pag. 6

cidenza di tali costi varia dal 6.7% di Malta al 32.8% della Francia, con l'Italia che si colloca poco al di sopra della media con il 27.5%. Significa che a fronte di un salario netto pari a 1000 €, una impresa può pagare un importo complessivo che oscilla da 1072 € a 1488 € a seconda del paese europeo dove è stabilita. Secondo i risultati del progetto EU Post Lab⁶, cofinanziato dalla Commissione Europea e condotto da un partenariato composto dalla CNCE, la Fondazione Brodolini e partner da 7 paesi europei, il salario minimo di un operaio del settore delle costruzioni, varia invece da 261 € al mese in Bulgaria ai 2450 € del Belgio, per un rapporto di 1 a 10, con l'Italia che si attesta a livelli intermedi (1364 € se si prende a riferimento il CCNL dell'Industria edile).

Tale gap, stando alla Direttiva 96/71/CE, dovrebbe annullarsi durante il periodo del distacco, avendo il lavoratore diritto all'adeguamento ai minimi salariali previsti nel paese di destinazione⁷. Qui si viene, però, al terzo ordine di fattori che ostacola il raggiungimento degli obiettivi della direttiva.

La cooperazione tra autorità ispettive dei paesi UE

La concreta osservanza della normativa sul distacco necessita di un attento lavoro di monitoraggio transnazionale.

Le autorità ispettive del paese di destinazione devono accertare che la retribuzione del lavoratore distaccato sia stata effettivamente adeguata secondo la normativa del loro paese e, soprattutto, che l'azienda distaccante non sia stata stabilita ad hoc nel paese di origine per ridurre artificialmente il costo del lavoro, nel qual caso il distacco potrebbe risultare in frode. A tal fine risulta essenziale la qualità della cooperazione con le autorità del paese di origine, sia perché esse dispongono delle informazioni necessarie, ad esempio i dati relativi alla carriera del lavoratore e alle dichiarazioni relativi alla retribuzione, sia perché, in materia di sicurezza sociale, spetta a loro stabilire se il distacco è legittimo o meno.

L'autorità designata nel paese di origine, infatti, generalmente l'omologa della nostra INPS, certifica a monte rilasciando il modulo A1 che:

(i) l'impresa "esercita normalmente" attività sostanziali in tale paese diverse delle mere attività amministrative;
(ii) che il lavoratore sia "normalmente impiegato" lì e non sia stato assunto immediatamente prima del distacco;
(iii) che il lavoratore distaccato non sostituisca un lavoratore precedentemente inviato presso la stessa impresa dallo stesso datore di lavoro; ed è tenuta ad una ulteriore verifica in caso di richiesta delle autorità del paese di destinazione. Tali limiti e procedure sono volti ad evitare possibili abusi, principalmente da parte delle cosiddette "società bucalette" o "società di comodo", ovvero di imprese che si stabiliscono fittiziamente in un paese al fine di ridurre artificialmente il costo del lavoro o le imposizioni fiscali. Nel caso in questione, l'applicazione delle norme sul distacco consente di realizzare in maniera apparentemente legale risparmi sui contributi sociali e, qualora il salario non venga adeguato a quello del paese di destinazione, di lucrare indebitamente sulla retribuzione facendo leva sulle difficoltà nei controlli.

I dati necessari per le opportune verifiche, infatti, possono non essere disponibili nel paese di destinazione, venendo registrati in database dei paesi di origine.

Risulta allora cruciale la capacità delle autorità dei diversi paesi europei di tracciare opportunamente le informazioni

di rilievo e saper utilizzare i dati e le ispezioni in modo intelligente non solo per individuare i distacchi irregolari ma, più in generale, varie forme di abusi e inosservanze delle norme riguardanti il trattamento economico dei lavoratori e la legittimità delle tipologie contrattuali adottate.

Database amministrativi e regolarità del lavoro: dal distacco alle attività degli ispettorati nazionali

Nella misura in cui il sistema di cooperazione amministrativa è efficace e gli ispettorati nazionali sono in grado di garantire la corretta applicazione delle norme sul lavoro, il distacco può fungere da "filtro" per il mercato unico, lasciando circolare in Europa le imprese regolari, e sanzionando quelle irregolari proprio grazie alle segnalazioni incrociate dei diversi ispettorati. Diversamente il rischio è che avvenga esattamente l'opposto, permettendo alle società di comodo o ad imprese che eludono la normativa del lavoro nel paese in cui sono stabilite di estendere la loro attività in Europa proprio tramite lo strumento del distacco. A tal riguardo, il tentativo dell'Assessment Report di EU Post Lab di mappare le frodi esistenti nei paesi coinvolti restituisce una immagine delle diverse forme di elusione rilevate nel settore delle costruzioni a partire da quelle ben conosciute in Italia del lavoro nero e grigio e dei finti lavoratori autonomi passando per frodi più sofisticate, quali la gonfiatura delle indennità per vitto e alloggio, laddove non costituiscono reddito tassabile, la falsa imputazione di assenze non retribuite, al fine di ridurre l'importo complessivo della busta paga, o la prassi di chiedere la restituzione in contanti di parte dello stipendio versato. Le evidenze dell'analisi qualitativa sono sintetizzate nella tabella 1, che si riporta tradotta in italiano.

A tali frodi si aggiungono prassi che non determinano tout court una riduzione della retribuzione ma che possono influire ugualmente in maniera negativa sulle condizioni di lavoro e di vita nonché sulla forza contrattuale dei lavoratori, quali l'abuso dei contratti a tempo determinato e forme di appalti non genuini e di intermediazione illecita di manodopera.

In tempi di rivoluzione digitale è forse suggeribile allora fare buon uso delle informazioni a disposizione per orientare le attività ispettive e facilitare il compito degli ispettori.

In Portogallo e in Belgio, ad esempio, gli applicativi utilizzati



continua a pag. 8 >>

Il distacco transnazionale di lavoratori

segue da pag. 7

dagli ispettori suggeriscono le aziende a rischio frode sulla base delle informazioni pregresse. Inoltre gli ispettori sono tenuti a inserire nel database gli esiti degli accertamenti ispettivi migliorando in tal modo le capacità stesse dell'applicativo di supportare il loro lavoro.

Sempre in Belgio, da anni sono in corso esperimenti di utilizzo dei big data al fine di orientare l'attività ispettiva.

Per quanto riguarda l'Italia, il nostro paese dispone di archivi digitalizzati che possono facilitare le ispezioni, tra cui, oltre alle banche dati dell'INPS, vanno annoverati i dati del sistema camerale, dell'Agenzia delle Entrate e, nel settore delle costruzioni, quelli delle Casse Edili, già usati ai fini del rilascio del DURC. Sebbene un utilizzo massivo delle nuove tecnologie comporta rischi in termini di privacy e di proiezioni di assunzioni di base errate, l'incrocio e la sintesi di alcuni dati sospetti potrebbero essere d'aiuto per orientare le ispezioni e per informare il dibattito pubblico e le scelte politiche.

Ad esempio filtrare ed elencare le aziende in ragione del numero di imprese aventi sede presso lo stesso indirizzo può essere di aiuto per individuare società di comodo, utilizzate nell'ambito di distacchi transnazionali o per altri fini elusivi, come le false cooperative, specie se le aziende hanno vita breve e sono create in successione tra loro.

In merito all'uso dei dati amministrativi per individuare casi di lavoro grigio, nero o di finti autonomi, un esempio pratico può rinvenirsi negli indici di congruità, già utilizzati in Umbria. Incrociando i dati relativi al fatturato di una impresa o al valore di un cantiere con i lavoratori ivi impiegati si possono identificare per settore o tipologia di lavori le imprese più a rischio tra quelle in cui l'input di lavoro risulta decisamente basso rispetto alle attività.

Simili indicatori possono essere costruiti a livello settoriale per individuare le imprese dove l'incidenza dei lavoratori atipici sul totale risulta particolarmente elevata o, viceversa, dove l'incidenza dei lavoratori a tempo indeterminato sul totale risulta ridotta.

In buona sostanza si seguirebbero nella lettura dei dati criteri già adottati da alcune disposizioni di legge per limitare gli abusi di alcune tipologie di contratti atipici, sebbene le norme attuali e la relativa applicazione lascino ampi margini di discrezionalità al datore di lavoro senza scoraggiare significativamente il turnover di lavoratori⁸.

Infine, garantire maggiore accesso e fruibilità dei dati nel rispetto della privacy degli individui⁹ o richiedere alle aziende una maggiore trasparenza riguardo a salari, lavori in appalto

e contratti adottati¹⁰ potrebbe stimolare processi spontanei di aderenza al dettato normativo che le sole attività ispettive, sindacali e vertenziali non bastano a garantire.

In conclusione, tramite lo specchio del distacco e delle prassi adottate in Europa per contrastare le frodi, si possono immaginare strade alternative e complementari alla formulazione delle tutele del lavoro per contrastare gli abusi di casa nostra facendo leva su strumenti ancora poco valorizzati.

Note

1. De Wispelaere, P. e Pacolet, J. (2017), Posting of workers. Report on A1 Portable Documents issued in 2016, Commissione Europea, Lussemburgo.
2. Più propriamente si tratta dei "documenti portabili A1" rilasciati per distacco ex articolo 12 del regolamento comunitario 883/2004 ai fini del coordinamento della sicurezza sociale.

3. Non esistono invece cifre attendibili sul numero di lavoratori corrispondenti ai 106.000 certificati di distacco verso l'Italia. Lo studio citato riferisce un rapporto medio di circa il 60% tra lavoratori e distacchi come risultante dai dati forniti da 20 paesi europei, una stima caratterizzata però da forti differenze tra paesi.

4. La Direttiva UE 2018/957, di recente approvazione, ha emendato tali disposizioni, rafforzando il principio di applicazione della legge del paese di destinazione, ad esempio estendendo il concetto di "tariffe minime" alla più estesa "remunerazione" e quello di "ferie annuali retribuite" con "congedi annuali retribuiti". Le modifiche diventeranno effettive previo adeguamento delle normative nazionali, da realizzarsi entro il 30 luglio 2020.

5. Per l'Italia si veda il sito: <http://www.distaccoue.lavoro.gov.it/>, disponibile in italiano e in inglese.

6. Si vedano il Preliminary Report e l'Assessment Report, disponibili alla pagina: <http://www.fondazionebrodolini.it/progetti/eu-post-lab-sviluppare-esperienze-di-cooperazione-amministrativa-e-migliorare-l-accesso>
7. Il più esteso diritto alla "remunerazione" prevista nel paese di destinazione, invece, appena introdotto dalla Direttiva UE 2018/957 e da recepire dai singoli stati membri entro luglio 2020, potrebbe portare a una piena applicazione delle indennità e degli elementi della retribuzione previsti dai contratti collettivi nazionali e territoriali.

8. Ad esempio la lettura fornita dal Ministero del Lavoro tramite la Circolare 18/2014 del rapporto massimo del 20% tra lavoratori a tempo determinato e a tempo indeterminato previsto dal Decreto Poletti (Decreto Legge 30/2014) e successivamente confluito nel Decreto Legislativo 81/2015 riferisce tale limite al numero di lavoratori in forza in un dato momento e non al numero di lavoratori complessivamente assunti a termine nell'anno di riferimento. Per cui un'azienda con un organico di 100 lavoratori a tempo indeterminato può ben assumere più di 20 lavoratori a tempo determinato, sostituendo il personale a termine. Si noti che la normativa già esclude diverse tipologie di rapporti dal calcolo, tra cui logicamente quelli conclusi per attività stagionali o per la sostituzione di lavoratori assenti, oltre a consentire modifiche da parte della contrattazione collettiva. I superabili limiti esistenti nell'applicazione pratica di simili tetti sono emersi nel recente caso di Amazon, in cui solo a seguito di ispezioni sul campo si è riscontrato un sensibile utilizzo in eccesso di lavoratori somministrati rispetto alla quota massima stabilita dal contratto collettivo applicato - si veda la nota dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro dell'8 giugno 2018: "Amazon: accertamento ispettivo", disponibile a: <https://www.ispettorato.gov.it/it-it/notizie/Pagine/Amazon-accertamento-ispettivo.aspx>.

9. Gli archivi disponibili on-line sul sito dell'INPS ad esempio, consentono di disaggregare i dati sulla numerosità dei lavoratori part-time e a tempo determinato per settore e provincia di impiego, permettendo di apprezzarne la consistenza rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato e le differenze di reddito, mentre non forniscono ancora un livello di disaggregazione analogo per i lavoratori autonomi.

10. Muovendo da una simile ottica la proposta di legge no. 3000 ad iniziativa nella scorsa legislatura dai parlamentari Civati, Pellegrino e Rubinato mira ad introdurre obblighi di trasparenza sui livelli salariali applicati dalle imprese, sebbene rivolti principalmente ad informare rappresentanze sindacali e lavoratori interni sul pur cruciale tema della disparità salariale di genere tra lavoratori dipendenti e non sull'utilizzo di forme precarie di impiego.

Paese	Finto lavoro autonomo	Finto part-time (Lavoro grigio)	Gonfiatura delle indennità esenti da tasse	Lavoro nero	Rimborso in contanti	Mancata dichiarazione straordinari e lavoro festivo	Imputazione assenze
Belgio							
Bulgaria							
Francia							
Germania							
Italia							
Polonia							
Portogallo							
Romania							
Spagna							

Il consenso dei singoli lavoratori non è sufficiente a rendere legittima l'installazione di sistemi di videosorveglianza



In questo numero del Notiziario segnaliamo due recenti sentenze della Corte di Cassazione - sezione penale (la n. 38882 e la n. 38884 del 24 agosto 2018) concernenti l'installazione di impianti di videosorveglianza dei lavoratori nei luoghi di lavoro. Con la prima, la Corte ha respinto il ricorso di un datore di lavoro contro la sentenza del Tribunale locale che lo aveva condannato ad una ammenda di € 800 per avere installato telecamere di videosorveglianza nel pubblico esercizio di cui è titolare, senza rispettare le prescrizioni previste dall'art. 4 della legge n. 300/1970 (accordo con le rappresentanze sindacali dei lavoratori o, in alternativa, autorizzazione dell'ufficio territoriale dell'Ispettorato del lavoro). Il ricorso avanzato dal titolare dell'esercizio poggiava sul presupposto che il giudice di primo grado non avesse tenuto nel debito conto l'assenso fornito dai lavoratori all'installazione delle telecamere, motivata dalla necessità di proteggere la sicurezza dei lavoratori stessi (alcuni dei quali già vittime di aggressioni da parte di clienti malintenzionati) e di tutelare il patrimonio aziendale (essendosi verificati furti nel locale). Inoltre, il ricorrente aveva anche lamentato la mancata dimostrazione, in sede di dibattimento, che le telecamere fossero accese durante l'orario lavorativo e la mancata presa in considerazione, da parte del giudice, del fatto che le telecamere fossero disposte in modo tale da riprendere solo i clienti e non anche i dipendenti.

Ma la Cassazione (in linea con l'orientamento giurisprudenziale già precedentemente espresso) ha deciso di confermare la condanna inflitta dal giudice di primo grado, ritenendo che la mancanza di un accordo sindacale o, in alternativa, di una esplicita autorizzazione dell'Ispettorato configurino, di per sé, una violazione dell'art. 4 dello Statuto dei Lavoratori in materia di installazione di sistemi di videosorveglianza "potenzialmente in grado di controllare a distanza l'attività dei lavoratori", anche nel caso in cui questi ultimi abbiano autorizzato il datore di lavoro ad installare le telecamere. Secondo la Cassazione, infatti, la procedura prevista nell'art. 4 citato esclude la possibilità che i lavoratori possano sostituirsi autonomamente all'accordo sindacale o all'organo pubblico preposto ad autorizzare l'installazione. Al riguardo, la Corte sottolinea che "(...) la disegualianza di fatto, e quindi l'indiscutibi-

le e maggiore forza economico-sociale dell'imprenditore, rispetto a quella del lavoratore, rappresenta la ragione per la quale la procedura codeterminativa sia da ritenersi inderogabile (...) potendo essere sostituita dall'autorizzazione della direzione territoriale del lavoro solo in caso di mancato accordo tra datore di lavoro e rappresentanze sindacali, non già dal consenso dei singoli lavoratori (...)". La seconda sentenza riguarda gli effetti della "prescrizione obbligatoria" impartita dagli organi ispettivi nei confronti del datore di lavoro che abbia installato sistemi di videosorveglianza, potenzialmente idonei a controllare i lavoratori, in contrasto con le disposizioni di legge. In questo caso - con specifico riferimento a un datore di lavoro destinatario di una "prescrizione obbligatoria" impartita a seguito di accertamento ispettivo - la Cassazione ha ritenuto che ove la "prescrizione" sia stata correttamente e tempestivamente ottemperata dall'azienda (unitamente al pagamento della sanzione amministrativa), il reato debba essere ritenuto estinto. Ciò in quanto, ad avviso della Corte, la procedura di estinzione dei reati prevista con l'istituto della "prescrizione obbligatoria" di cui all'art. 15 del D.Lgs. n. 124/2004 si applica anche dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 151/2015 (che ha riformato la preesistente disciplina prevista dall'art. 4 della legge n. 300/1970 in materia di limiti all'installazione e all'uso di impianti di videosorveglianza): "(...) la disciplina dell'estinzione in via amministrativa trova dunque applicazione - e particolare favore - anche nel vigente assetto normativo, tanto che deve ritenersi che la procedura di estinzione (...) trovi applicazione anche quando trattasi di reati istantanei già perfezionatisi o di già avvenuta, spontanea regolarizzazione delle pregresse violazioni (...)".

Conseguentemente, la Cassazione ha respinto il ricorso presentato da una Procura della Repubblica contro la sentenza precedentemente emessa dal Tribunale del luogo, nella quale il GIP aveva dichiarato il non doversi procedere nei confronti del reato di installazione illecita di apparecchiature di videosorveglianza idonee, per la loro collocazione, a controllare a distanza l'attività dei lavoratori, essendosi il reato estinto a seguito del pronto adempimento da parte dell'azienda della "prescrizione obbligatoria" impartita dai funzionari dell'Ispettorato.

Il welfare bilaterale in Italia: fotografia in chiaroscuro di una realtà dal potenziale ancora largamente inespresso



Nonostante il welfare bilaterale rappresenti oggi una realtà importante, anche se ancora poco conosciuta, il tema della bilateralità - e dunque quello degli organismi bilaterali - è sempre più ricorrente quando si parla di welfare contrattuale. Organismi bilaterali sono Enti e Fondi di origine contrattuale - nazionale e/o territoriale - composti e gestiti in modo paritetico da organizzazioni sindacali e associazioni datoriali, con la finalità di erogare agli aderenti prestazioni e servizi, finanziati con contributi versati, in misura diversa, da imprese e lavoratori.

Questa tipologia di welfare, che trova la sua collocazione nella categoria del welfare contrattuale o negoziale, si presenta come una alternativa al welfare aziendale - ancora tendenzialmente concentrato nelle imprese medio-grandi - per offrire tutele, protezione sociale e servizi in settori produttivi dove la frammentarietà e le modeste dimensioni d'impresa costituiscono ostacoli allo sviluppo del welfare aziendale. Se è vero che welfare aziendale e bilaterale sono tipologie diverse, è altrettanto vero che queste due realtà hanno cominciato a "dialogare": è sempre più frequente, infatti, che Enti bilaterali propongano ai lavoratori vere e proprie piattaforme di welfare, come avviene nelle imprese medio-grandi con il welfare aziendale. Il welfare bilaterale, pur collocabile - come già sottolineato - nella categoria del welfare contrattuale, ha connotazioni precise: quelle riconducibili a forme di mutualità e quelle derivanti dallo stretto legame con il territorio di riferimento. La "territorialità" di questo strumento rende possibile modulare l'offerta di prestazioni e servizi alle specifiche esigenze locali, mettendo a disposizione dei soggetti beneficiari, gli iscritti, una rete capillare di fornitori di prestazioni e servizi che, pur essendo rivolti solo a determinati soggetti, finiscono per generare conseguenze economiche positive per la l'intera collettività del territorio di riferimento.

Gli organismi bilaterali offrono oggi - a livello subnazionale - un ventaglio molto ampio e diversificato di prestazioni. Sistemi bilaterali fortemente radicati nel territorio sono quelli legati a

settori quali artigianato, agricoltura, terziario, edilizia e turismo e offrono prestazioni e servizi riconducibili al c.d. secondo welfare. Con questa espressione si fa riferimento alla necessità di superare il vecchio modello di welfare con forme innovative e realmente partecipate, capaci di rispondere alle nuove e diversificate esigenze espresse da una società in rapida evoluzione. I principali ambiti di intervento degli organismi bilaterali sono quelli legati all'offerta di servizi e prestazioni nell'ambito della conciliazione vita-lavoro e del sostegno alla famiglia. Altri settori di rilevante intervento sono quelli della previdenza complementare; della formazione professionale; della sicurezza del lavoro; delle prestazioni assistenziali; delle prestazioni sanitarie integrative; della mutualizzazione di obblighi retributivi (per esempio, mensilità aggiuntive, ferie) per lavoratori che cambiano spesso datore di lavoro, come avviene per i lavoratori del settore edile.

Nel novembre del 2017 è stato pubblicato il terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia che ha dedicato ampio spazio al tema della bilateralità¹. Il Rapporto, ricco di dati e riflessioni su un tema che resta ancora poco indagato in maniera sistematica, nonostante la rilevanza assunta nel dibattito italiano, mette bene in evidenza l'estrema frammentazione dei diversi sistemi bilaterali che nel corso degli anni si sono creati nel nostro Paese, frammentazione che, unitamente al nanismo istituzionale che li caratterizza potrebbe, almeno in parte, spiegare le criticità che riguarda tanto la loro governance, quanto alcuni elementi presenti nel sistema degli Enti bilaterali territoriali (EBT), come l'assenza di sufficienti economie di scala e l'accentuazione della segmentazione del mercato del lavoro. Il Rapporto registra una diffusa ridefinizione dei rapporti tra livello territoriale e nazionale, a vantaggio del nazionale: quasi tutti i settori hanno avviato attività di riordino degli Enti, arrivando a costituire strutture nazionali di coordinamento ed omoge-

Welfare e territorio

segue da pag. 10

neizzando dei modelli di governance delle prestazioni. Questo è stato registrato, in particolare, nei settori terziario e turismo, caratterizzati da una grande frammentazione, dovuta alla contestuale presenza di più EBT afferenti a contratti diversi (firmati, per la parte datoriale, da Confcommercio, Confesercenti o Confindustria).

Nel Rapporto richiamato vengono riportati i risultati di una mappatura, conclusa nel settembre 2017, che, partendo dal censimento di Italia Lavoro effettuato qualche anno prima, ha identificato gli EBT presenti e attivi nel territorio nazionale, oltre ad individuare le tipologie di prestazioni di welfare offerte da tali Enti nei settori dell'assistenza sanitaria integrativa e del sostegno alla famiglia. Qui si riferisce in merito ai risultati più significativi rinviando per approfondimento al Rapporto citato. Le strutture bilaterali censite dalla ricerca effettuata sono state 426. La presenza più rilevante si è registrata nei settori terziario, turismo e servizi complessivamente considerati (oltre il 43%), seguiti dall'edilizia (29,8%), dall'agricoltura (21,6%) e dall'artigianato (5,2%). Per quel che concerne la distribuzione territoriale, considerando gli stessi settori, la maggiore concentrazione è stata individuata nelle Regioni settentrionali (circa il 47%), seguite da quelle meridionali (33%) e del Centro (20%). Le tipologie di prestazioni dipendono dal territorio e dalla categoria alla quale appartengono i lavoratori: le misure riconducibili al work life balance, i contributi per la frequenza dei figli di asili nido e/o scuole materne, i contributi per il diritto allo studio dei figli sono, ad esempio, più richiesti dai lavoratori del terziario residenti al Nord, mentre erogazioni monetarie una tantum in occasione del matrimonio e della nascita o adozione di un figlio sono più ricorrenti al Sud. Nel Mezzogiorno sembrerebbe, in generale, che l'intervento degli EBT sia prevalente per il sostegno al reddito, mentre al Nord è possibile registrare un mix più bilanciato tra gli interventi di sostegno al reddito e quelli a favore della conciliazione vita-lavoro.

Il Laboratorio di ricerca "Percorsi di secondo welfare" ha curato la realizzazione di una inchiesta sul tema della bilaterali-

tà, pubblicata il 26 giugno scorso, che ha consentito di porre in evidenza una delle tante criticità del sistema: molti aventi diritto alle prestazioni non lo sanno. Manca una comunicazione efficace, certo, ma sono anche lunghi i tempi di attesa per ottenere i previsti rimborsi e in molti casi viene richiesto di compilare troppi moduli; va da sé che queste modalità possono scoraggiare il ricorso a strumenti previsti proprio per sostenere soggetti in situazioni di fragilità.

Una ricetta vincente, già sperimentata nel Nord-est del Paese, è quella della creazione di reti territoriali, capaci di creare sinergie e di collegare i servizi esistenti, riducendo così il rischio di doppijoni e di spreco di risorse.

Il quadro tratteggiato dalle ricerche e approfondimenti richiamati, conferma la potenzialità dello strumento degli EBT nell'ambito del ridisegno di forme di welfare occupazionale, in grado di operare unitamente al sistema pubblico di protezione sociale e di ampliare la platea dei soggetti coperti: gli organismi bilaterali, infatti, sono in grado di allargare le tutele proprio a favore dei lavoratori collocati in settori che, per le ridotte dimensioni delle aziende o per la discontinuità del lavoro, non possono accedere a forme di welfare aziendale.

Gli EBT, impegnati nell'erogazione di prestazioni sociali, offrono, perciò, un significativo contributo nella direzione di delineare un più moderno sistema integrativo multilivello. Affinché il potenziale, ancora largamente inespresso, degli EBT possa tradursi in realtà è necessario che le Parti sociali, che hanno già avviato un importante lavoro di razionalizzazione ed efficientamento del sistema, proseguano in questa direzione. Promuovere azioni di informazione e sensibilizzazione è una delle prime cose su cui puntare per diffondere il welfare nella realtà delle piccole imprese che, ancora oggi, costituiscono la spina dorsale del tessuto produttivo del nostro Paese.

Note

1. Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017, pubblicazione on line curata dal Laboratorio di ricerca Percorsi di secondo welfare e dal Centro Einaudi.



La sentenza del TAR Lazio



Motivi di esclusione dalle gare pubbliche: il caso del trasferimento di azienda

contributo di Davide Ghigiarelli
Scuola Europea Relazioni Industriali

Mediante la sentenza del 1° giugno 2018, n. 6144, la Sezione Terza Quater del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio ha fissato alcuni importanti principi sulla “trasferibilità” dei motivi di esclusione dalla partecipazione a gare pubbliche (art. 80, d.lgs. 50/2016) nelle ipotesi di vicende circolatorie di azienda o di rami di azienda. Nella sostanza, il giudice amministrativo, confermando un precedente parere reso sul caso specifico dall’Autorità Nazionale Anticorruzione, ha affermato il principio per cui la società cessionaria risente delle irregolarità contributive della società cedente laddove non vi sia una prova chiara di una sostanziale discontinuità nell’attività imprenditoriale delle due società. In altri termini, a giudizio del Tribunale Amministrativo Regionale, i motivi di esclusione dalla partecipazione alle gare pubbliche (nel caso di specie l’assenza del requisito della regolarità contributiva) si trasferiscono dalla società cedente alla società cessionaria qualora, in ragione dello strumento giuridico alla base della vicenda circolatoria di azienda e degli assetti proprietari sostanzialmente coincidenti, sia deducibile una continuità imprenditoriale tra l’azione della società cedente e quella della società cessionaria.

Il caso è il seguente. Una società (cessionaria) partecipava ad una gara pubblica per l’affidamento di un servizio in regime di appalto avvalendosi dei requisiti di partecipazione di altra società (cedente) con la quale aveva stipulato un contratto di affitto di ramo d’azienda. All’esito della valutazione delle offerte quella presentata dalla società cessionaria risultava la migliore e, pertanto, la stazione appaltante procedeva con gli accertamenti di rito sul possesso dei requisiti stabiliti dalla legge per l’aggiudicazione dell’appalto. Nelle more di tali verifiche, tuttavia, emergeva che la società cedente (si noti bene, non la società cessionaria che aveva partecipato alla gara) risultava priva dei requisiti di affidabilità ed integrità professionale essendo stata destinataria di un provvedimento penale di sequestro preventivo d’urgenza per reati di natura tributaria e per bancarotta fraudolenta (art. 80, co. 5, d.lgs. 50/2016) nonché versava in una situazione di irregolarità contributiva attestata dal mancato rilascio del DURC (art. 80, co. 4, d.lgs. 50/2016). Preso atto dell’esito delle verifiche svolte la stazione appal-

tante, previo parere di supporto alla propria determinazione rilasciato dall’Autorità Nazionale Anticorruzione (parere del 4 aprile 2018, n. 0029143), estrometteva la società cessionaria dalla partecipazione alla gara.

Il provvedimento di esclusione veniva impugnato innanzi al giudice amministrativo per varie ragioni tra cui, per quel che qui interessa, il fatto che la presenza di motivi di esclusione dalla gara stabiliti dalla legge (d.lgs. 50/2016) erano stati accertati con riferimento a società cessionaria e, dunque, a società terza, ancorché collegata, rispetto a quella che aveva partecipato alla gara pubblica.

Sul punto il giudice amministrativo, rigettando il ricorso della società cessionaria e dunque confermando il provvedimento di esclusione emesso dalla stazione appaltante, ha precisato che il contratto di cessione o di affitto d’azienda comporta il trasferimento alla società cessionaria di tutti i rapporti, attivi e passivi, già facenti capo alla società cedente. Il che, se è vero in tutte le ipotesi di vicenda circolatoria di azienda (cessione o affitto) ad eccezione dei casi in cui la società cessionaria sia in grado di dimostrare una completa e sostanziale discontinuità rispetto alla gestione della società cedente, è ancor più vero qualora tra società cedente e società cessionaria si ravvisino assetti proprietari coincidenti e, dunque, una sostanziale continuità tra i due soggetti imprenditoriali.

Tale aspetto, che realizza la responsabilità della società cessionaria per fatti imputabili ad un soggetto giuridico terzo (la società cedente), trova il proprio fondamento nel principio *ubi commodum, ibi incommodum* secondo cui la società cessionaria che si avvale dei requisiti della società cedente al fine della propria partecipazione a gare pubbliche risente, allo stesso modo, delle conseguenze derivanti da eventuali fatti e/o responsabilità imputabili alla stessa società cedente.

Ne consegue che la società cessionaria risponde dell’irregolarità contributiva riferibile alla società cedente posto che altrimenti, nei casi di vicende circolatorie di azienda (e questo è ancor più evidente in caso di affitto di azienda piuttosto che di cessione), l’influenza della società cedente sulla cessionaria sarebbe destinata a restare intatta per tutto lo svolgimento del rapporto e ben potrebbe costituire un agevole mezzo per aggirare gli obblighi sanciti dal codice degli appalti.

Ancora in vigore il divieto della contemporanea iscrizione a più percorsi universitari



L'articolo 142 del Regio Decreto n. 1592 del 1933 - tuttora in vigore - impedisce agli studenti italiani di frequentare contemporaneamente due percorsi universitari, che siano nello stesso ateneo o in due atenei distinti, in Italia o all'estero. Più in dettaglio, l'iscrizione ad un corso di Laurea, Dottorato di ricerca, Scuola di specializzazione, Master di I o II livello, Tirocinio formativo attivo (TFA), non consente contemporanee iscrizioni ad altri percorsi universitari, eccezion fatta per l'iscrizione a corsi di formazione che non prevedono il rilascio di titoli accademici e l'iscrizione a corsi di Istituti superiori di studi musicali e coreutici (D.M. 28 settembre 2011). In tutti gli altri casi, è confermato dalla norma del '33 il divieto dell'iscrizione contemporanea a diverse università italiane o estere, o istituti universitari ed equiparati, e a diversi corsi di studio della stessa università. Questo, di fatto, penalizza i migliori studenti italiani ai quali viene impedito ciò che ai colleghi stranieri di diversi Paesi europei (Spagna e Germania, ad esempio) è consentito e, in taluni casi, incentivato.

Una ulteriore penalizzazione è determinata dalle disposizioni contenute nella legge di riforma dell'Università (30 dicembre 2010 n. 240): i titolari di assegno di ricerca non possono essere iscritti a corsi di laurea di qualunque tipo, né a dottorati di ricerca con borsa o specializzazione medica, tanto in Italia, quanto all'estero. *"...La titolarità dell'assegno non è compatibile con la partecipazione a corsi di laurea, laurea specialistica o magistrale, dottorato di ricerca con borsa o specializzazione medica, in Italia o all'estero, e comporta il collocamento in aspettativa senza assegni per il dipendente in servizio presso amministrazioni pubbliche..."* (art. 22, comma 3)

Gli studenti già iscritti ad un corso di studio che volessero iscriversi ad un altro corso per il quale non sia prevista la possibilità di contemporanea iscrizione, sarebbero costretti ad avvalersi della sospensione del primo corso, secondo quanto previsto da specifiche norme nazionali o del singolo ateneo, oppure dovrebbero procedere alla chiusura della carriera ritirandosi dagli studi prima di iscriversi al secondo corso.

Il 14 maggio 2014 (XVII legislatura) è stata presentata in prima lettura alla Camera una proposta di legge (atto Camera 2382) su iniziativa dei deputati Marco Meloni,

Maria Chiara Carrozza e Flavia Piccoli Nardelli avente ad oggetto la modifica all'articolo 142 del testo unico di cui al Regio Decreto 31 agosto 1933, n. 1592, concernente la soppressione del divieto di iscrizione contemporanea a diverse università, a diverse facoltà o scuole della stessa università e a diversi corsi di laurea o diploma della stessa facoltà o scuola. Nella proposta viene sottolineato come il divieto di iscrizione a più corsi di laurea contemporaneamente nello stesso ateneo o in atenei diversi *"implica un ritardo all'ingresso nel mondo del lavoro, penalizza lo studente capace e meritevole e lo obbliga a un notevole rallentamento nel conseguimento del titolo finale rispetto ai colleghi europei, con un'ovvia e conseguente perdita economica"*. La ratio della proposta - assegnata alla 7° Commissione permanente (cultura, scienza, istruzione) il 19 settembre 2014 - viene indicata nella necessità di equiparare il diritto di formazione universitaria italiana a quella di altri Paesi europei.

Anche il Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari (CNSU) - organo consultivo del Ministero dell'Università e della Ricerca - ha preso posizione contro il divieto in oggetto. Nell'adunanza del 9 e 10 marzo 2017 ha deliberato una raccomandazione riguardante la possibilità di iscriversi a più di un corso di laurea contemporaneamente. Nel documento, in uno dei "considerato", è richiamato il seguente passaggio del comunicato di Bucarest del 2012 in tema di consolidamento dello Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore: *"Incoraggiamo le istituzioni di istruzione superiore a sviluppare ulteriormente i corsi di studio e i titoli congiunti in quanto espressione di una visione più ampia dello Spazio europeo dell'istruzione superiore"*.

Il divieto di cui sopra - sancito in una norma scritta in un'epoca durante la quale l'idea del lavoro era ben diversa da quella contemporanea, che esige di acquisire competenze e *skills* differenti anche per fronteggiare i rapidi e profondi cambiamenti del mondo del lavoro - è anacronistico o potrebbe avere ancora una sua ragion d'essere?

A questa domanda sono chiamati a rispondere i decisori politici. Qui ci si limita a tracciare un quadro del quadro normativo in essere e a segnalare le azioni avviate per modificarlo che, ad oggi, non hanno ancora raggiunto l'obiettivo.

Il complesso sistema dei Centri per l'Impiego (Cpi) tra buoni livelli di soddisfazione espressa dagli utenti e forti criticità segnalate dagli operatori



Recenti ricerche¹ condotte dall'ANPAL hanno registrato un buon livello complessivo di soddisfazione - pari al 78,66% - dichiarato da utenti coinvolti in due diverse attività d'indagine, una nell'ambito della valutazione del Programma "Garanzia Giovani" e rivolta a soggetti di età compresa tra i 18 e i 29 anni, l'altra rivolta a utenti di età pari o superiore a 30 anni. L'indagine ha coinvolto, complessivamente, 50.685 utenti, di cui 11.235 under 30.

Il campione utilizzato per l'indagine quali-quantitativa condotta - costituito da persone che nel corso del 2016 hanno sottoscritto/modificato una Dichiarazione di Immediata Disponibilità (DID) e che si sono recate almeno una volta presso un Cpi - ha consentito di effettuare interessanti rilevazioni di *customer satisfaction*. Nel dettaglio, con riferimento, rispettivamente, al genere, alla disaggregazione territoriale e all'età, i livelli di soddisfazione dichiarati sono stati i seguenti: più soddisfatte le donne (79,30 valore medio nazionale) rispetto agli uomini (78,05); più soddisfatti gli utenti delle Regioni in transizione (81,25%) rispetto a quelli delle Regioni meno sviluppate (76,55%), più soddisfatti gli over 50 (79,83%) rispetto a soggetti di età compresa tra i 18 e i 29 anni (76,52).

La disaggregazione degli utenti per titoli di studio posseduti ha messo in evidenza che all'innalzamento del livello di istruzione corrisponde una flessione del grado di soddisfazione: gli utenti in possesso della sola licenza media si dicono soddisfatti al 79,2% a fronte dei possessori di titolo di studio universitario, soddisfatti per il 77,89%².

La soddisfazione espressa dagli utenti è senza dubbio elevata, soprattutto se si considera che le criticità messe in evidenza tanto dagli operatori, quanto dai responsabili dei Cpi, sono più che significative, in particolare, emergono l'insufficienza di dotazioni organiche, strutturali e informatiche e la carenza di competenze specifiche, "elementi" la cui insufficienza rende meno agevole e efficiente lo svolgimento di alcune attività specifiche, quali l'attività di consulenza di II livello, finalizzata all'orientamento e all'in-

serimento in formazione, oltre che al supporto alla creazione d'impresa.

Ma quali sono gli aspetti del servizio offerto dai Cpi che ottengono il maggior apprezzamento dell'utenza? Logistica e organizzazione ottengono punteggi molto elevati: il più basso - pari all'83.5% - è attribuito ai tempi per accedere ai servizi, seguito da un buon 84.5% assegnato alla cura e all'aggiornamento degli spazi per l'autoconsultazione; il più alto, ben il 95.2%, viene riconosciuto per la facilità con cui gli utenti riescono ad individuare l'operatore a cui rivolgersi, seguito da un ottimo livello di soddisfazione (93.8%) attribuito all'adeguatezza dell'orario di apertura. Con quale frequenza ci si rivolge ai Cpi? A livello nazionale il 60% degli utenti ha fatto ricorso ai servizi erogati dai Centri una sola volta l'anno, mentre quasi uno su quattro vi si è recato due o tre volte. Nella maggior parte dei casi gli utenti si sono rivolti ai Cpi di propria iniziativa, e solo in una bassissima percentuale (4.3%) vi si sono recati perché convocati o contattati dagli operatori.

Ma quali sono le motivazioni che spingono gli utenti verso i Cpi? La risposta a questa domanda spiega la situazione paradossale per la quale il grado di soddisfazione espresso dagli utenti per i servizi resi è alto, ma la capacità di favorire l'incontro domanda/offerta di lavoro è davvero bassa. La ricerca di un'occupazione, infatti, è solo una delle ragioni - e di certo non quella principale - che induce i soggetti privi di occupazione a rivolgersi ai Centri. L'indagine condotta dall'ANPAL, infatti, ha registrato un dato significativo a riguardo: tra coloro che si sono reati di propria iniziativa presso il Cpi di riferimento, la stragrande maggioranza lo ha fatto per la necessità di svolgere pratiche di tipo amministrativo (confermare lo stato di disoccupazione; sottoscrivere o rinnovare la DID; aggiornare la cartella personale), mentre una piccola percentuale (21.7%) vi si è recata per cercare un lavoro, compresi

L'indagine sulla funzionalità e sull'efficienza dei Cpi

segue da pag. 14

stage e/o tirocini. Coerentemente con le motivazioni che hanno spinto l'utenza verso i Cpi, l'erogazione di servizi di carattere amministrativo costituisce la gran parte dei servizi erogati (63.7), mentre un ben più modesto 33.6% costituisce la quota di servizi resi dai CPI a supporto della ricerca di lavoro.

Molto alta - pari all'86.8% - la percentuale di coloro che hanno dichiarato di aver beneficiato proprio del servizio richiesto, piuttosto che di servizi proposti dal Cpi; modesta la percentuale di domande inevase (13.2%, corrispondente a 185.697 su un totale di 1.402.936). Rispetto alle domande inevase, le maggiori criticità sono state riscontrate per il supporto all'inserimento lavorativo (comprese attività di stage e/o tirocini curriculari), per l'individuazione e il reinserimento in attività formative e per quello all'avvio di un lavoro autonomo (segmento, questo, che raccoglie una percentuale di servizi fruiti che non raggiunge neppure l'unità, collocandosi allo 0.5%). Va segnalato che, per queste attività, gli stessi operatori e responsabili dei CPI

hanno sottolineato la presenza di criticità significative, in particolar modo l'assenza di una concreta possibilità di costruzione di rete di servizi esterni ai Cpi che dovrebbe coinvolgere il sistema della formazione professionale e il sistema di educazione degli adulti. La carenza di una rete in grado di far intervenire in maniera sinergica istituzioni e sistemi preposti alla riqualificazione professionale e all'inserimento lavorativo è una delle ragioni che rendono poco credibili, affidabili ed efficienti i Cpi agli occhi delle imprese che hanno necessità di reperire personale. Le imprese, infatti, si rivolgono al sistema pubblico di collocamento al lavoro in minima parte.

Ma qual è l'identikit degli utenti? In più di 7 casi su 10 l'utente ha meno di 50 anni (il 33% è costituito da trentenni, il 37.2% da quarantenni); è uomo nel 51.6% e straniero nel 15% (ma nel Nord-est un utente su 4 è straniero); il 50.5% non ha conseguito il diploma di scuola secondaria superiore. Al momento della visita quasi l'80% ha dichiarato di cercare attivamente lavoro, mentre una percentuale molto modesta (3.3%) ha dichiarato di avere un'occupazione. Molto significative le risposte rilasciate al momento dell'intervista da coloro che hanno dichiarato di lavorare (il 38% circa): il 39.7% ha dichiarato di avere un'occupazione grazie ad amici e conoscenti; il 4% ha dichiarato di lavorare nell'impresa di famiglia e solo un modesto 2.7% ha dichiarato di aver trovato lavoro grazie all'attività di supporto dei Cpi.

Grazie alla recente indagine dell'ANPAL *"Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro 2017"* è possibile conoscere caratteristiche degli operatori e specifiche criticità del sistema.

Gli operatori dei Centri per l'impiego, fotografati alla data del 31 dicembre 2016, sono 7.934 (una dotazione organica di gran lunga inferiore ai circa 110 mila operatori tedeschi, ai 60 mila britannici e ai 45 mila francesi). La Sicilia, con i suoi 1.737 operatori, è la Regione con la più robusta dotazione organica, seguita da Lombardia (775), Lazio

(687), Campania (514), Sardegna (510) e Toscana (479). Il personale è quasi esclusivamente di ruolo, con 94% di contratti a tempo indeterminato, anche se quest'ultimo dato è disomogeneo a livello regionale: l'Umbria, con il suo 26.7% di contratti a termine, seguita dalla Toscana, con il 21.3%, sono le realtà nelle quali il numero di operatori precari appare più significativo.

Il 56.3% degli operatori possiede un diploma, il 28.7% una laurea o un titolo superiore, e - dato non trascurabile - circa il 12% ha solo la licenza media inferiore. Va sottolineato che buona parte (il 75%) degli operatori con contratti precari possiede una laurea o titolo superiore.

Una delle criticità maggiori segnalate è la carenza di organico: in media la richiesta di personale aggiuntivo è pari a 11 unità per ciascun Cpi e i servizi che risentono maggiormente di tale carenza, come della carenza di competenze specifiche (orientatori e psicologi; amministrativi; consulenti aziendali e giuristi; mediatori culturali; informatici), sono l'orientamento di II livello, il servizio di incontro Domanda/Offerta di lavoro e il servizio di inserimento di soggetti svantaggiati.

Non solo gli organici sono sottodimensionati, ma il personale necessita di interventi formativi: le richieste di formazione riguardano principalmente gli aggiornamenti giuridici sulle riforme in corso che hanno ricadute dirette sui servizi richiesti da erogare. Naturalmente l'indagine ha rilevato profonde differenze tra i diversi Cpi, ma le situazioni di criticità richiamate sono riscontrabili, seppure in misura diversa, sull'intero territorio nazionale. Alle condizioni date, i Cpi sono costretti a gestire in maniera emergenziale il lavoro quotidiano, con conseguenze negative tanto sulla qualità dei servizi erogati, quanto sulla possibilità di specializzare le singole funzioni e valorizzare le competenze più elevate possedute dagli operatori.

Come sottolinea con estrema chiarezza l'indagine condotta dall'ANPAL, il riassetto dei servizi per l'impiego - indispensabile per migliorare la qualità e quantità dei servizi offerti - rende necessario non solo affrontare adeguatamente le criticità rilevate, ma anche realizzare il Sistema Informativo Unitario delle politiche del lavoro (SIL), chiamato a dialogare con i SIL regionali.

Note

1. *"La prospettiva degli utenti nella valutazione dei CPI"*, indagine, relativa ai servizi erogati dai CPI nel 2016, presentata il 5 giugno 2018.

2. Per dati disaggregati per singola Regione, genere, titolo di studio e classi d'età si rinvia al documento richiamato nella nota 1) pubblicato sul sito dell'ANPAL

“Solo il 21,7% degli utenti si reca ad un Cpi per il lavoro”

La UE dinanzi alla sfida del lavoro che cambia: apprendimento continuo e rafforzamento dei modelli di sicurezza sociale



Merita un cenno di approfondimento il documento approvato dal Comitato dei rappresentanti permanenti del Consiglio d'Europa il 13 giugno 2018, sul quale è attesa la pronuncia definitiva del Consiglio, intitolato "Il futuro del lavoro: un approccio basato sul ciclo di vita". L'analisi muove dalla premessa che mai come in questa fase storica il mondo del lavoro è soggetto a continue e profonde trasformazioni per effetto di una serie di fattori concomitanti che operano su scala globale: sviluppo tecnologico, apertura dei mercati, cambiamenti demografici. Per promuovere equità ed inclusività nel mercato del lavoro occorre pertanto un approccio basato sull'intero ciclo di vita delle persone, a cominciare dalle politiche in materia di istruzione e sviluppo sin dalla prima infanzia, ai fini dell'acquisizione "di conoscenze e competenze pratiche e lo sviluppo fisico sin dalla più giovane età, comprese le competenze cognitive, sociali ed emotive fondamentali necessarie per affermarsi in ambienti in rapida evoluzione".

Uno degli aspetti più complessi e controversi del cambiamento in atto è rappresentato dal progressivo trasferimento di compiti e mansioni dagli esseri umani alle macchine, con le ripercussioni che questo avrà (ed anzi, in buona misura, sta già avendo) sul mercato del lavoro. Al riguardo, la principale difficoltà che attende i decisori politici nel prossimo futuro è quella di "individuare i settori in cui i posti di lavoro sono a rischio a causa dell'automazione e della digitalizzazione, nonché i settori e le professioni in cui saranno creati nuovi posti di lavoro", tenendo altresì conto delle diverse intensità che tale processo potrà avere nei vari settori e delle variabili che potranno manifestarsi a livello regionale. Le "politiche di attivazione" messe in campo dovranno quindi essere in grado di "motivare le persone in cerca di lavoro a ricercare attivamente un'occupazione, a migliorare la loro occupabilità e ad ampliare le loro opportunità di accedere, rimanere e progredire nel mercato del lavoro".

Un ruolo centrale andrà pertanto riservato ai servizi per l'impiego, che dovranno sempre più essere supportati dall'uso di piattaforme digitali e strumenti on-line, anche attraverso una

più stretta collaborazione con le imprese "al fine di sfruttare appieno le opportunità emergenti". I sistemi di istruzione e formazione, a loro volta, dovranno essere in grado di creare le condizioni per il superamento di criticità e stereotipi culturali che tutt'ora frenano lo sviluppo del mercato del lavoro legato alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC). In particolare, il Consiglio segnala la "persistente carenza di lavoratori qualificati" e un mercato squilibrato di genere legato alla erronea percezione che "discipline come la scienza, la tecnologia, l'ingegneria e la matematica (STEM) e le carriere nel settore delle TIC siano prerogative del genere maschile". Il tema dell'orientamento dell'istruzione e della formazione in funzione dello sviluppo di nuove competenze (in larga parte, ma non esclusivamente di tipo digitale) pervade un'ampia sezione del documento, facendo leva sulla necessità di "garantire che i cambiamenti tecnologici e le soluzioni tecniche applicate nei servizi digitalizzati non lascino indietro nessuno". Sotto tale profilo, si evidenzia come il processo di costruzione di nuove competenze debba includere anche quelle di tipo sociale e cognitivo, fondate sul "benessere mentale" degli individui, "quali la comunicazione, la negoziazione, l'intelligenza sociale, il pensiero creativo, il processo decisionale e la capacità di risolvere problemi", in grado di consentire alle persone di "sviluppare il loro potenziale e di lavorare in modo produttivo e creativo". Sembra tuttavia ben presente ai promotori del documento la consapevolezza della difficoltà di progettare percorsi formativi in grado di tenere il passo dei cambiamenti conseguenti alle sempre più rapide trasformazioni tecnologiche. Non casualmente, infatti, l'attenzione del Consiglio è indirizzata all'azione di adeguamento dei sistemi di istruzione e di formazione per "rafforzare le possibilità dei cittadini di acquisire e aggiornare, durante tutta la vita, le competenze fondamentali necessarie, comprese le competenze informatiche, le

lingue, la scienza, la capacità di imparare a imparare, le competenze imprenditoriali, insieme a uno spirito innovativo".

Si tratta dunque di organizzare un processo di apprendimento continuo con la partecipazione e il contributo essenziale delle parti sociali, "principalmente i datori di lavoro", cui spetta il compito di implementare l'attitudine al cambiamento, mantenendo elevata la capacità di adattamento dei lavoratori lungo tutto l'arco della loro vita lavorativa. Tutto questo non può ovviamente generare il minimo discapito rispetto al processo di miglioramento della qualità e delle condizioni di lavoro. Il documento all'esame del Consiglio d'Europa sottolinea infatti come la "sfida" di fronte alla quale l'UE si trova è proprio quella di fare in modo che "mercati del lavoro dinamici e innovativi (...) siano disciplinati in modo tale da garantire un livello adeguato e proporzionato di tutela per tutti i lavoratori, nonché un'elevata produttività, contribuendo così al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro in tutta l'UE".

“Un approccio nuovo al mercato del lavoro basato sul ciclo di vita”

Politiche del lavoro: principali novità normative ed istituzionali (maggio – settembre 2018)



La sede del Ministero del Lavoro - Carlo Dani - Licenza CC

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica - Decreto 8 maggio 2018: "Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni pubbliche" (GU n.173 del 27-7-2018)

In attuazione dell'art. 6-ter del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, il Dipartimento emana le previste linee di indirizzo per orientare le amministrazioni pubbliche nella predisposizione dei rispettivi piani dei fabbisogni di personale. Fra i passaggi salienti, si segnala il richiamo alla necessità che i piani definiscano i fabbisogni prioritari ed emergenti nonché le professionalità infungibili e le "nuove competenze", non esclusivamente in base a "logiche di sostituzione", ma per favorire l'introduzione di nuove professioni e competenze professionali "necessarie per rendere più efficiente e al passo con i tempi l'organizzazione del lavoro e le modalità anche di offerta dei servizi al cittadino attraverso (...) le nuove tecnologie". Per quanto riguarda il superamento delle dotazioni organiche, inoltre, la Funzione Pubblica precisa che le amministrazioni dovranno indicare nei piani triennali dei fabbisogni di personale (PTFP) le risorse finanziarie ritenute necessarie nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali "previste a legislazione vigente". Al riguardo, si chiarisce che "in concreto, la spesa del personale in servizio, sommata a quella derivante dalle facoltà di assunzioni consentite (...) non può essere superiore alla spesa potenziale massima, espressione dell'ultima dotazione organica adottata o, per le amministrazioni, quali le Regioni e gli enti locali, che sono sottoposte a tetti di spesa del personale, al limite di spesa consentito dalla legge".

INPS (Istituto Nazionale Previdenza Sociale) - Circolare n. 69 dell'11 maggio 2018: "Legge 22 maggio 2017, n. 81. Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato. Sospensione contributiva per malattia o infortunio grave".

L'Istituto chiarisce che le disposizioni contenute nell'art. 14 della legge n. 81/2017 (il quale ha previsto "specifi-

che forme di tutela nel caso di rapporti di lavoro svolti in modo continuativo, durante i quali è possibile l'insorgere di eventi che non permettono la normale attività lavorativa" e, in particolare, la possibilità, nel caso di malattia o infortunio di gravità tale da impedire lo svolgimento dell'attività lavorativa per oltre sessanta giorni, di sospendere il versamento contributivo) si applicano sia ai titolari di partita IVA, sia ai collaboratori coordinati e continuativi indicati dall'articolo 52, comma 2, del D.lgs. n. 81/2015, "il cui rapporto di lavoro presenta le caratteristiche individuate dall'articolo 15 della legge n. 81/2017". Si ricorda che l'art. 15 citato, introducendo modifiche al Codice di procedura civile, ne ha integrato l'art. 409 nel modo seguente. "La collaborazione si intende coordinata quando, nel rispetto delle modalità di coordinamento stabilite di comune accordo dalle parti, il collaboratore organizza autonomamente l'attività lavorativa".

Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ANPAL (Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro) - Circolare congiunta 7 giugno 2018: "Accordo di ricollocazione ai sensi dell'articolo 24-bis del d.lgs. n. 148/2015, come introdotto dall'articolo 1, comma 136, della legge n. 205/2017."

La disposizione richiama, preliminarmente gli aspetti applicativi dell'art. 24-bis del decreto legislativo n. 148 del 14 settembre 2015 (introdotto dall'art. 1, comma 136, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 - Legge di bilancio 2018), il quale ha previsto che la procedura di consultazione sindacale di cui all'articolo 24 del d.lgs. n. 148 del 2015, finalizzata all'attivazione dell'intervento straordinario di integrazione salariale, possa concludersi, nei casi di riorganizzazione o di crisi aziendale in cui non sia espressamente previsto il completo recupero occupazionale, con un "accordo di ricollocazione" che definisca un piano di ricollocazione dei lavoratori, indicando gli ambiti aziendali e i profili professionali a rischio di esubero. La circolare in esame si sofferma, in particolare, sulla previsione - contenuta nel comma 2 del nuovo art. 24-bis - che consente

Politiche del lavoro: principali novità normative ed istituzionali

segue da pag. 17

ai predetti lavoratori a rischio esubero di ottenere anticipatamente l'assegno di ricollocazione previsto dall'art. 23 del decreto legislativo n. 150 del 14 settembre 2015, previa espressa richiesta all'ANPAL. Al riguardo, gli Enti chiariscono che la facoltà di presentare la domanda di attribuzione anticipata dell'assegno di ricollocazione è riservata ai soli "lavoratori coinvolti nella riduzione e/o sospensione dell'attività lavorativa, appartenenti agli ambiti aziendali o profili professionali per i quali sia stato dichiarato un esubero" e che la domanda di attribuzione anticipata dell'assegno di ricollocazione va presentata, con le modalità indicate dall'ANPAL (vedi delibera ANPAL n. 14 del 10-4-2018 e ss.mm.ii.), entro trenta giorni dalla data di sottoscrizione dell'accordo di ricollocazione. Per una disamina delle peculiarità che, nei casi di cui sopra, caratterizzano il servizio di assistenza intensiva alla ricollocazione, si veda l'approfondimento nel riquadro sottostante.

ANPAL (Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro) - "Incentivo Occupazione Mezzogiorno - Nota di aggiornamento 30 giugno 2018".

Secondo le informazioni fornite dall'Agenzia, alla data del

30 giugno 2018 le domande presentate risultano essere state complessivamente 89.853, di cui 48.062 (53,5%) confermate, con un incremento del 3,9% rispetto al mese, per un ammontare complessivo delle risorse riferite alle domande confermate pari a 190,1 milioni di euro (+3,7% rispetto al mese precedente). L'analisi dettagliata dei dati permette di rilevare che "la percentuale maggiore di domande confermate risulta essere quella dei 30-39enni (15.006 assunzioni pari al 31,2%), sia per le Regioni in transizione (2.542 assunzioni pari al 34,6%) che per le Regioni meno sviluppate (12.464 assunzioni pari al 30,6%). Con riferimento alla tipologia di contratti sottoscritti nel periodo considerato, il 65,9% delle domande di incentivo confermate riguarda assunzioni a tempo indeterminato, mentre un ulteriore 30,3% concerne trasformazioni di precedenti contratti a termine. Il restante 3,8% delle domande di incentivo sono relative al contratto di apprendistato. La distribuzione per fasce d'età e categoria di contratto evidenzia come la classe dei 30-39enni abbia una maggiore incidenza sia nelle assunzioni a tempo indeterminato (10.056 assunzioni pari al 31,8%) che nel-

continua a pag. 19 >>

L'anticipazione dell'assegno di ricollocazione per i lavoratori in esubero. Vantaggi fiscali e contributivi se si incontrano domanda e offerta.

L'art. 24-bis del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148 (introdotto dall'art. 1, comma 136, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 - legge di bilancio 2018) ha previsto la possibilità di definire in sede aziendale, nei casi di riorganizzazione o di crisi aziendale per i quali "non sia espressamente previsto il completo recupero occupazionale", un "accordo di ricollocazione" - da concludere a valle della procedura di consultazione sindacale già prevista dall'art. 24 e finalizzata all'attivazione dell'intervento straordinario di integrazione salariale - che contenga un "piano di ricollocazione" del personale, con l'indicazione degli ambiti aziendali e dei profili professionali a rischio di esubero. Lo stesso art. 24-bis ha previsto la possibilità per i lavoratori a rischio esubero, in esito agli accordi di ricollocazione di cui sopra ed entro 30 giorni dalla data di sottoscrizione, di richiedere all'ANPAL l'assegno di ricollocazione previsto dall'art. 23 del decreto legislativo n. 150 del 14 settembre 2015. Ne risulta, dunque, una stretta correlazione fra la possibilità di ottenere in anticipo l'assegno di ricollocazione e l'accordo di ricollocazione da sottoscrivere in sede aziendale come passaggio conclusivo della "procedura di consultazione" di cui all'art. 24 del D.lgs. 148/2015. Come accennato in altra parte di questo Notiziario, Ministero del lavoro e ANPAL hanno di recente emanato una circolare congiunta (la n. 11 del 7 giugno 2018) che rende concretamente operative le previsioni dell'art. 24-bis sopra richiamato e dove - fra le altre cose - si precisa che fino al 30 settembre 2018 l'accordo di ricollocazione può risultare "distinto (nonché temporalmente successivo) dal verbale di consultazione". Nel rimandare alle modalità operative già definite dall'ANPAL con delibera n. 14 del 14 aprile 2018 in merito alle procedure per la richiesta, la quantificazione e la spendibilità dell'assegno di ricollocazione, la circolare riassume i contenuti del comma 2 dell'art. 24-bis per quanto riguarda:

- la durata del "servizio di assistenza intensiva alla ricollocazione", che deve essere corrispondente a quella del trattamento straordinario di integrazione salariale e, comunque, non inferiore a sei mesi;
- la possibilità di proroga del servizio fino ad ulteriori dodici mesi, previo accordo tra il lavoratore interessato e l'ente erogatore del servizio, nel caso

che l'intero ammontare dell'assegno non sia stato utilizzato entro il termine del trattamento straordinario di integrazione salariale.

Il programma di ricerca intensiva può essere stipulato "sentito il datore di lavoro", deve risultare "coerente" con i contenuti dell'accordo di ricollocazione nonché "compatibile" con la "residua attività lavorativa". Pertanto, le convocazioni e le iniziative di politica attiva proposte dal soggetto erogatore del servizio di ricerca intensiva non devono coincidere con l'orario di lavoro. Si sottolinea altresì che, in deroga all'articolo 25 del decreto legislativo n. 150 del 2015, i lavoratori ammessi anticipatamente a fruire dell'assegno di ricollocazione a seguito di accordo di ricollocazione non hanno l'obbligo di accettare la c.d. "offerta di lavoro congrua", ma potranno liberamente rifiutarla "senza che ciò comporti conseguenze in relazione all'integrazione salariale percepita".

Qualora nel periodo in cui usufruisce del servizio di assistenza intensiva alla ricollocazione il lavoratore accetti l'offerta di un contratto di lavoro con altro datore (i cui assetti proprietari non siano sostanzialmente coincidenti con quelli dell'impresa del datore in essere), avrà i seguenti benefici:

- a) esenzione IRPEF delle somme percepite in dipendenza della cessazione del rapporto di lavoro, entro il limite massimo di nove mensilità della retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto;
- b) corresponsione, da parte dell'INPS, di un contributo mensile pari al 50 per cento del trattamento straordinario di integrazione salariale che gli sarebbe stato altrimenti corrisposto.

A sua volta, il datore di lavoro potrà godere dell'esonero dal versamento del 50 per cento dei contributi previdenziali complessivamente dovuti, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'INAIL, nel limite massimo di importo pari a 4.030 euro su base annua per 18 mesi in caso di assunzione con contratto a tempo indeterminato, oppure per 12 mesi in caso di assunzione con contratto a tempo determinato. In caso di trasformazione del contratto a tempo indeterminato durante il suo svolgimento, il beneficio contributivo verrà esteso ai altri sei mesi.

Politiche del lavoro: principali novità normative ed istituzionali

segue da pag. 18

le trasformazioni a tempo indeterminato di un contratto a tempo determinato (4.932 assunzioni pari al 33,8%). L'assunzione in apprendistato professionalizzante assume, ovviamente, un'incidenza preponderante negli under 30 (1.771 pari al 97,6%). Ricordiamo che l'incentivo in questione è riconosciuto ai datori di lavoro privati che effettuano nuove assunzioni nel periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2018, a condizione che la prestazione lavorativa avvenga in una delle regioni "meno sviluppate" (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) o in una regione "in transizione" (Abruzzo, Molise, Sardegna), indipendentemente dalla residenza della persona da assumere e dalla sede legale del datore di lavoro.

ANPAL (Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro) - "Incentivo Occupazione NEET - Nota di aggiornamento 30 giugno 2018".

L'Agenzia comunica che al 30 giugno 2018 sono state presentate 32.216 domande, di cui 18.163 (56,4%) risultano confermate con un incremento del 34,9% rispetto al mese precedente, per un ammontare complessivo delle risorse riferite alle domande confermate pari a 38,9 milioni di euro (+37,5% rispetto al mese precedente). Il numero maggiore di domande risulta presentato in Lombardia, Campania, Veneto ed Emilia Romagna. Con riferimento alla distribuzione anagrafica delle domande, l'Agenzia sottolinea come "la percentuale maggiore di domande confermate risulti essere quella dei 20-24enni nelle regioni più sviluppate (eccezion fatta per Lazio e Umbria) e nelle regioni meno sviluppate (eccezion fatta per Basilicata e Calabria). Nelle regioni in transizione la percentuale maggiore spetta in egual misura ai 20-24enni e ai 25-29enni mentre in Sardegna si ha una sostanziale parità delle suddette classi. Il contratto di apprendistato professionalizzante risulta predominante nella fascia d'età dei 20-24enni con il 51,1% dei casi mentre il tempo indeterminato assume un'incidenza maggiore (48,4%) per i 25-29enni". Ricordiamo che l'incentivo "Occupazione NEET" è finalizzato a favorire le assunzioni di giovani di età compresa fra 16 e 29 anni non occupati e non impegnati in percorsi di istruzione o formazione (NEET) aderenti al Programma Garanzia Giovani ed ha una copertura finanziaria pari a 100.000.000,00 di euro a valere sul Programma Operativo Nazionale "Iniziativa Occupazione Giovani" (PON IOG). L'incentivo è riconosciuto ai datori di lavoro privati che effettuano nuove assunzioni nel periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2018.

Decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 96: "Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese" (testo coordinato) (G.U. n. 186 dell'11-8-2018)

Riportiamo qui di seguito una sintesi di alcuni dei passaggi più significativi contenuti nel provvedimento. In materia di contratti a termine (modifiche al D.Lgs. n. 81 del 15 giugno 2015), la durata massima viene generalmente ridotta da 36 a 12 mesi, senza previsione di causale in caso di prima assunzione. Si precisa, però, che il contratto a termine può avere una durata superiore (senza superare comunque i 24 mesi) se ricorre almeno una delle seguenti condizioni:

a) esigenze temporanee e oggettive, estranee all'ordinaria attività, ovvero esigenze di sostituzione di altri lavoratori; b) esigenze connesse a incrementi temporanei, significativi e non programmabili, dell'attività ordinaria. Se non si verifica alcuna delle predette condizioni, dalla data del superamento dei 12 mesi il rapporto si trasforma in contratto a tempo indeterminato. Viene altresì previsto un periodo transitorio durante il quale le vecchie regole resteranno valide per le assunzioni effettuate prima dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 87/2018 (15 luglio 2018), mentre per i rinnovi e le proroghe le stesse varranno sino al 31 ottobre 2018. Il numero massimo di lavoratori a termine è ora pari al 30% dei lavoratori assunti a tempo indeterminato, anziché del 20%, ma viene fatta salva la facoltà dei contratti collettivi di prevedere un limite diverso.

In materia di occupazione giovanile, il provvedimento introduce un esonero contributivo del 50% per tre anni (esclusi premi INAIL) in favore dei datori di lavoro che assumeranno, con contratti di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, giovani che non abbiano compiuto il 35° anno di età nel biennio 2019-2020 e che non siano mai stati precedentemente occupati a tempo indeterminato con il medesimo o con altro datore di lavoro. Ricordiamo che l'art. 1, comma 100 e seguenti della legge 27 dicembre 2017, n. 205 aveva introdotto un bonus occupazionale simile per l'assunzione di giovani disoccupati under 35 a decorrere dal 2018, ma con riduzione del limite anagrafico a 30 anni a partire dal 2019. Inoltre, a differenza della precedente agevolazione, la nuova norma non consente di trasferire il bonus non fruito a vantaggio di altri datori di lavoro. Segnaliamo infine le principali novità introdotte in materia di somministrazione lavoro a tempo determinato per effetto delle modifiche apportate ai relativi articoli del D.lgs. 15 giugno 2015, n. 81. Anche in questo caso, come per i rapporti a tempo determinato, la durata massima non deve superare i 12 mesi, salvo il verificarsi delle condizioni viste in precedenza, nel qual caso possono essere estesi sino a 24 mesi. La percentuale di contratti di somministrazione a tempo determinato viene fissata al 30%, in analogia con i rapporti a tempo determinato, con facoltà dei contratti collettivi di fissare un limite diverso. Non rientra tuttavia nei limiti di cui sopra la somministrazione a tempo determinato di lavoratori in mobilità, di disoccupati che godono da almeno sei mesi di trattamenti di disoccupazione non agricola o di ammortizzatori sociali e di lavoratori svantaggiati o molto svantaggiati.

Fra le altre novità contenute nella norma in esame, qui omesse per ragioni di brevità, va altresì segnalato l'aumento delle indennità per licenziamento illegittimo previste dall'art. 3, comma 1, del D.lgs. 4 marzo 2015, n. 23, che amplia le indennità spettanti al lavoratore assunto con contratto di lavoro a tutele crescenti nel caso vengano dichiarate illegittime le ipotesi di licenziamento per giustificato motivo soggettivo, giusta causa o giustificato motivo oggettivo. In tali fattispecie, la misura dell'indennità che il datore di lavoro è tenuto a corrispondere al lavoratore ingiustamente licenziato viene elevata da un minimo di 6 (anziché 4) a un massimo di 36 (anziché 24) mensilità per le aziende con più di 15 dipendenti. Analogo incremento

continua a pag. 20 >>

Politiche del lavoro: principali novità normative ed istituzionali

segue da pag. 19

riguarda la misura delle indennità da riconoscere in sede di conciliazione ai lavoratori licenziati, al fine di prevenire il possibile contenzioso giudiziario sulla legittimità del licenziamento (art. 6, D.lgs. n. 23/2015). In questo caso, la misura minima dell'indennizzo riconoscibile da parte del datore di lavoro passa da due a tre mensilità, mentre la massima sale da diciotto a ventisette mensilità.

INPS (Istituto Nazionale Previdenza Sociale) – Messaggio n. 3114 del 7 agosto 2018: “Modalità di fruizione dei permessi di cui all'articolo 33 della legge n. 104/92 e del congedo straordinario di cui all'articolo 42, comma 5, del D.lgs. n. 151/2001. Chiarimenti”.

La Direzione Centrale Ammortizzatori Sociali fornisce chiarimenti in merito alla modalità di fruizione dei benefici di cui alle norme richiamate, nel caso di particolari modalità organizzative dell'orario di lavoro. La prima fattispecie in esame riguarda le modalità di fruizione dei giorni di permesso di cui all'articolo 33, commi 3 e 6, della legge n. 104/92 in corrispondenza di turni di lavoro articolati a cavallo di due giorni solari e/o durante giornate festive. Al riguardo, l'INPS evidenzia che la fruizione dei permessi mensili retribuiti di cui all'articolo 33, comma 3, della legge n. 104/1992 avviene “a giornata”, indipendentemente “dall'articolazione della prestazione lavorativa nell'arco delle 24 ore o della settimana e dal numero di ore che il dipendente avrebbe dovuto concretamente effettuare nel giorno di interesse”. Quindi la fruizione può avvenire anche “in corrispondenza di un turno di lavoro da effettuare nella giornata di domenica”, mentre nel caso di lavoro notturno “la prestazione resta riferita ad un unico turno di lavoro in cui si articola l'organizzazione”, con la conseguenza che “il permesso fruito in corrispondenza dell'intero turno di lavoro va considerato pari ad un solo giorno di permesso anche nel caso in cui si articoli a cavallo di due giorni solari”.

La seconda fattispecie presa in considerazione riguarda il “riproporzionamento giornaliero” dei permessi di cui sopra, in caso di rapporto di lavoro part-time. Al riguardo, l'Istituto fornisce un'apposita formula di calcolo - corredata da esempi esplicativi - da applicare ai fini del riproporzionamento dei 3 giorni di permesso mensile ai casi di part-time verticale e part-time misto con attività lavorativa limitata ad alcuni giorni del mese (nessun ricalcolo è invece necessario per il part-time orizzontale), che tiene conto anche dei possibili effetti delle possibili previsioni di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 81/2015 in materia di clausole elastiche.

La terza fattispecie considerata riguarda la frazionabilità in ore dei permessi di cui all'articolo 33, commi 3 e 6, della legge n. 104/92, nel rapporto di lavoro part-time. Viene fornita una formula di calcolo, applicabile in questo caso a tutti i casi di part-time orizzontale, verticale o misto, ai fini della quantificazione del massimale orario mensile dei permessi.

Infine, l'Istituto prende in esame la possibilità di cumulo tra il congedo straordinario di cui all'articolo 42, comma 5, del D.lgs. n. 151/2001 ed i permessi di cui all'articolo 33 della legge n. 104/92 e all'art. 33, comma 1, del D.lgs. n. 151/2001. Richiamando i chiarimenti già forniti in precedenza (circolare n. 53/2008), si precisa che i periodi di congedo straordinario possono essere cumulati con i permessi previsti dall'articolo 33 della legge n. 104/92 “senza necessità di ripresa dell'attività lavorativa tra la fruizione delle due tipologie di benefici”.

Decreto legislativo 20 luglio 2018, n. 95: “Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, recante revisione della disciplina in materia di impresa sociale, ai sensi dell'articolo 1, comma 7, della legge 6 giugno 2016, n. 106” (Gazzetta Ufficiale n. 185 del 10 agosto 2018).

In tema di lavoro, le novità più importanti contenute nel decreto in esame sono contenute negli articoli 2 e 13 e riguardano, rispettivamente, il limite temporale per l'impiego di lavoratori “molto svantaggiati” presso le imprese sociali e le condizioni di utilizzo delle attività di volontariato. Nel primo caso, la modifica riguarda l'introduzione nel comma 5 dell'art. 2 di un limite temporale massimo di 24 mesi per il computo dei “lavoratori molto svantaggiati” (vedi riquadro a pag. 21) nell'ambito della quota minima di occupati appartenenti a determinate categorie - indicate nel comma 4, lettere a) e b), dello stesso D.lgs. 112/2017 - che devono risultare alle dipendenze delle imprese sociali in una percentuale complessivamente non inferiore al 30% (nell'ambito della quale i “lavoratori molto svantaggiati” non possono comunque contare per più di un terzo). Ciò significa, in concreto, che decorsi 24 mesi dall'assunzione di un lavoratore “molto svantaggiato”, l'impresa sociale non potrà più computarlo all'interno del 30% minimo di occupati rientranti nelle particolari categorie di cui all'art. 4 del D.lgs. 112/2017. Nel secondo caso, la modifica riguarda l'aggiunta di un comma (il 2-bis) all'art. 13, con il quale si stabilisce che “le prestazioni di attività di volontariato possono essere utilizzate in misura complementare



Notiziario sul Mercato del lavoro

n. 30 nuova serie | 2018

Notiziario trimestrale
sul Mercato del lavoro
realizzato a cura dell'Ufficio di supporto agli organi collegiali

Coordinatore

Larissa Venturi
Dirigente dell'Ufficio Supporto agli Organi collegiali

Redazione

Marco Biagiotti, Magda Trotta

Fotografie

Archivio Cnel - Fotolia/Adobe Stock

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
Viale David Lubin, 2 - 00196 Roma
tel. 06 36921 | e-mail: archiviocontratti@cnel.it

continua a pag. 21 >>

Politiche del lavoro: principali novità normative ed istituzionali

segue da pag. 20

e non sostitutiva rispetto ai parametri di impiego di operatori professionali previsti dalle disposizioni vigenti", ossia che le imprese sociali non possono impiegare i volontari al posto dei lavoratori occupati con specifiche professionalità, ma solo in funzione aggiuntiva ad essi. Per un richiamo ai contenuti generali del decreto legislativo n. 112/2017, si rimanda all'approfondimento pubblicato nel numero di ottobre 2017 di questo Notiziario.

ANPAL (Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro) - Circolare n. 4 del 29 agosto 2018: "Chiarimenti in merito al requisito della 'residenza' e alla possibilità per i cittadini dell'Unione europea di rilasciare la dichiarazione di immediata disponibilità".

L'Agenzia interviene per dirimere le incertezze manifestatesi in merito al requisito di cui al titolo della circolare, richiamando preliminarmente i contenuti dell'art. 45 del TFUE che "disciplina e assicura la libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione europea, con l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro". Ne consegue pertanto che i cittadini UE hanno diritto di ottenere dagli uffici di collocamento di ciascuno Stato membro la "medesima assistenza offerta ai cittadini di quello Stato, senza alcuna discriminazione fondata sulla nazionalità". Per quanto sopra, i cittadini dell'Unione europea che soggiornano sul territorio italiano possono rilasciare la dichiarazione di immediata disponibilità e ricevere i servizi e le misure di politica attiva del lavoro previsti dalla nostra normativa.

INPS (Istituto Nazionale Previdenza Sociale) - Messaggio n. 3224 del 30 agosto 2018: "Chiarimenti sull'assoggettabilità contributiva ai fini pensionistici e dei trattamenti di fine servizio della voce retributiva "elemento perequativo", prevista nei CCNL dei dipendenti pubblici triennio 2016-2018".

In risposta ad alcuni quesiti pervenuti, l'Istituto chiarisce che la voce stipendiale denominata "elemento perequativo", introdotta dai CCNL dei dipendenti pubblici relativi al triennio 2016-2018 (in particolare: art. 75 del CCNL del comparto "Funzioni Centrali"; artt. 37, 62, 88, 93 e 107 del CCNL del comparto "Istruzione e Ricerca"; art. 66 del CCNL del comparto "Funzioni Locali"; art. 78 del CCNL del comparto "Sanità") è imponibile ai fini pensionistici, ma non concorre alla "determinazione della prestazione" né ai fini del TFS (Indennità di buonuscita e Indennità premio di servizio) né ai fini del TFR. Si ricorda che, in base alle disposizioni contrattuali richiamate, l'elemento perequativo una tantum di cui sopra viene erogato per una durata limitata di dieci mensilità per il solo periodo 1/3/2018 - 31-12-2018, che la frazione di mese superiore a 15 giorni dà luogo al riconoscimento dell'intero rateo mensile e che non si tiene conto delle frazioni di mese uguali o inferiori a 15 giorni e dei mesi nei quali non è corrisposto lo stipendio tabellare per aspettative o congedi non retribuiti o altre cause di interruzione e sospensione della prestazione lavorativa.

Lavoratori "svantaggiati" e "molto svantaggiati"



L'8 febbraio 2018 è stato pubblicato sul sito istituzionale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali il Decreto ministeriale 17 ottobre 2017, ai sensi dell'articolo 2, numero 99), del regolamento (UE) n. 651/2014 con cui, sono stati individuati i "lavoratori svantaggiati" e i "lavoratori molto svantaggiati", come previsto dall'art. 31, comma 2, del D.lgs. 15 giugno 2015, n. 81. In sintesi, ricordiamo le condizioni che determinano l'inclusione dei lavoratori in entrambe le categorie.

Per essere considerati "lavoratori svantaggiati" deve verificarsi almeno una delle seguenti condizioni:

- a) non avere un impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi;
- b) età anagrafica compresa tra i 15 e i 24 anni;
- c) non possedere un diploma di scuola media superiore o professionale (livello ISCED 3) o aver completato la formazione a tempo pieno da non più di 2 anni senza avere ancora ottenuto il primo impiego retribuito;
- d) avere compiuto 50 anni di età;
- e) essere un adulto/a che vive solo con una o più persone a carico, ovvero aver compiuto 25 anni di età e sostenere da solo/a il nucleo familiare in quanto ha una o più persone a carico;
- f) essere occupato in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno del 25% la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici, se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato, oppure essere occupato nei settori e nelle professioni caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno del 25% la disparità media uomo-donna e che appartengono al genere sottorappresentato.

g) appartenere a una minoranza etnica di uno Stato membro UE e avere la necessità di migliorare la propria formazione linguistica e professionale o la propria esperienza lavorativa per aumentare le prospettive di accesso ad un'occupazione stabile, oppure appartenere alle minoranze storicamente insediate sul territorio italiano ai sensi della legge n. 482/1999 e a quelle minoranze che risultino ufficialmente riconosciute in Italia sulla base di specifici provvedimenti, se si dimostra la necessità di migliorare le proprie competenze linguistiche e professionali o la propria esperienza lavorativa per aumentare le prospettive di accesso a un'occupazione stabile.

Per essere considerati "lavoratori molto svantaggiati" deve verificarsi almeno una delle seguenti condizioni:

- essere privi da almeno 24 mesi di impiego regolarmente retribuito;
- essere privi da almeno 12 mesi di impiego regolarmente retribuito e, nel contempo, rientrare in una delle condizioni previste dalla lettera b) alla lettera g) di cui sopra.